

Schutz der Bankdepósitos
Eigenarten der Sicherung von Einlagen
bei Kreditinstituten

Heinz Voigt

Frankfurt/Main
1962

SCHUTZ DER BANKDEPOSITEN

EIGENARTEN DER SICHERUNG VON EINLAGEN BEI KREDITINSTITUTEN

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der

Johann Wolfgang Goethe-Universität

Frankfurt am Main

eingereicht von

Heinz Voigt

aus Kowno, U.S.S.R.

Erstgutachter : Prof. Dr. Otto Veit

Zweitgutachter : Prof. Dr. Erich Loitsberger (Dekan)

Tag der mündlichen Prüfung : 25. Juli 1962

Tag der Promotion : 25. Juli 1962



INHALTSÜBERSICHT

	Seite
Gliederung	4 - 10
Verzeichnis der Abkürzungen	11 - 12
Einleitung	13 - 24
Darstellender Teil	25 - 214
Theoretischer Teil	215 - 236
Schlußteil	237 - 264
Verzeichnis der benutzten Literatur	265 - 287
Lebenslauf	288

GLIEDERUNG

	Seite
<u>Einleitung</u>	13
I. Einführung in das Problem und Abgrenzung der Aufgabe	13
II. Abgrenzung der Einlagensicherung	17
III. Typologie der Einlagensicherungen	17
 <u>Darstellender Teil</u>	
<u>Die Sicherung der Einlagen in wichtigen Ländern</u>	25
<u>Vorbemerkungen</u>	25
<u>Erstes Kapitel : Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen in der Bundesrepublik Deutschland</u>	26
<u>Vorbemerkungen</u>	26
1. Abschnitt : Die Sicherung der Einlagen bei den öffentlichen Sparkassen durch Gewährträgerhaftung und Ausgleichungspflicht	29
I. Die Haftung der Gründungskörperschaft für die Verbindlichkeiten, 31 - II. Die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes, 36 - III. Würdigung von Gewährträgerhaftung und Ausgleichungspflicht, 40	
2. Abschnitt : Solidarische Einzelaktionen zur Sicherung der Einlagen bei den Kreditbanken	42
I. Methodische Vorbemerkungen, 42 - II. Einige ausgewählte Sicherungsfälle, 45 - III. Zusammenfassung offener Sicherungsfälle, 50 - IV. Folgerungen, 51 - V. Insolvenzenkasse bayerischer Kreditinstitute, 53	

3. Abschnitt : Sicherung der Einlagen bei den Kreditgenossenschaften durch Haftsummen und solidarische Fonds 55
 I. Bedeutung der Haftsummen für das Sicherungsproblem, 55 - II. Die Genossenschaftlichen Hilfsfonds, 60 - III. Bisherige Auswirkung, 62

Zweites Kapitel : Die Sicherung der Einlagen in den USA 64

Vorbemerkungen 64

- I. Die Commercial Banks, 65 - II. Die Baubanken, 65 - III. Die Sparkassen, 66 - IV. Die Post, 66 - Weitere Gruppen, 66 - V. Übersicht über das Sicherungssystem, 67

1. Abschnitt : Die Depositenversicherung für Handelsbanken 68

- I. Grundlagen, 68 - II. Objekt, 69 - III. Träger: die FDIC, 71 - IV. Die Gewährmasse, 73 - V. Voraussetzungen zur Erlangung des Schutzes, 76 - VI. Die Art der Ausführung, 78 - VII. Umfang in der Gesamtwirtschaft, 82 - VIII. Bisherige Wirksamkeit, 84 - IX. Würdigung typischer Elemente, 89 - X. Versuche einer Würdigung des Fund, 92

2. Abschnitt : Die Depositenversicherung für Savings and Loan Associations 98

- I. Objekt und Umfang, 98 - II. Träger, 99 - III. Sicherungsmasse, 101 - IV. Ausführung, 101 - V. Würdigung, 103

3. Abschnitt : Die Sicherung der Einlagen bei den Sparkassen 105

Drittes Kapitel : Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen in der Schweiz 107

Vorbemerkungen 107

1. Abschnitt : Die Garantie für die Einlagen- und sonstigen Verbindlichkeiten der Kantonalbanken 112

2. Abschnitt : Die Sicherung der Einlagen durch das eidgenössische Konkursprivileg	114
I. Allgemeines, 114 - II. Wesen und Objekt, 115 -	
III. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung, 118 -	
IV. Würdigung, 121	
3. Abschnitt : Die Sicherung der Spareinlagen durch gesetzliches Pfandrecht in vier Kantonen	124
4. Abschnitt : Die Garantie der Gemeinden für Verbindlichkeiten von Gemeindeinstituten	126
5. Abschnitt : Die Sicherung der Einlagen bei den organisierten Kreditgenossenschaften mit unbeschränkter Haftpflicht	127
<u>Viertes Kapitel : Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen in Frankreich</u>	129
Vorbemerkungen	129
1. Abschnitt : Fragen der Sicherung der Einlagen- und sonstigen Verbindlichkeiten der vier verstaatlichten Groß-Depositenbanken	133
I. Allgemeines zur Nationalisierung, 133 -	
II. Fehlen einer positiven Regelung, 135 -	
III. Interne Zuschußpflicht des Staates ? 136 -	
IV. Faktischer Zwang zur Sicherung der Einlagen, 139	
2. Abschnitt : Die staatliche Garantie für Einlagen der Sparkassen bei der Caisse des Dépôts et Consignations	142
I. Die CDC und ihre Aufgaben, 142 - II. Besonderheiten der Nationalen Sparkasse und der freien Sparkassen, 143 - III. Folgerungen, 145	
3. Abschnitt : Sicherungseinrichtungen bei den ländlichen Kreditgenossenschaften. der Gemeinsame Garantiefonds der Regionalkassen für Agrarkredit	147
I. Objekt, 147 - II. Träger, 148 - III. Sicherungsmasse, 149 - IV. Ausführung der Sicherung, 150 - V. Bisherige Wirksamkeit, 152	

	Seite
4. Abschnitt : Sicherungseinrichtungen bei den Volks- banken : Der Garantie-Kollektivfonds	153
<u>Fünftes Kapitel : Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen bei</u> <u>Sparkassen und Banken in Norwegen</u>	155
Vorbemerkungen	155
1. Abschnitt : Der Sparkassen-Garatiefonds (Garantie- kassen for Sparebanker) von 1932	156
2. Abschnitt : Der Sparkassen-Sicherheitsfonds (Sikrings- fondet for Sparebanker) von 1921	160
3. Abschnitt : Würdigung von Garantiefonds und Sicher- heitsfonds	164
4. Abschnitt : Die Sicherung der Einlagen bei Banken durch den Garantiefonds der privaten Aktienbanken (Private Aksjebankers Garantifond) von 1938	166
<u>Sechstes Kapitel : Die Sicherung der Einlagen bei Sparkassen in</u> <u>Schweden durch die Sparkassen-Sicherheitskasse</u>	171
Vorbemerkungen	171
1. Abschnitt : Die Sparkassen-Sicherheitskasse (Spar- bankernas Säkerhetskassa) aus dem Jahre 1934. Gestalt und Funktionsweise	174
2. Abschnitt : Darstellung und Würdigung des Wirkens der SSK	176
<u>Siebentes Kapitel : Die Sicherung der Einlagen bei den</u> <u>Trustee Savings Banks und der Post Office Savings</u> <u>Bank in Großbritannien</u>	179
Vorbemerkungen	179
1. Abschnitt : Die Sicherung der Einlagen in den Ordinary Departments	182
I. Die Regierungsgarantie, 182 - II. Der Mutual Assistance Fund, 183	

	Seite
2. Abschnitt : Die Spareinlagen in den Special Investment Departments	185
I. Allgemeines, 185 - II. Der Garantiefonds für das spezielle Investitionsgeschäft, 186	
3. Abschnitt : Die Interdependenz beider Departments	189
4. Abschnitt : Die Garantie der Einlagen bei der Post Office Savings Bank (Postsparkasse)	190
<u>Achtes Kapitel : Die Sicherung von Einlagen- und sonstigen Verbindlichkeiten der Großbanken und Sparkassen Österreichs</u>	190
Vorbemerkungen	190
1. Abschnitt : Fragen einer politischen Garantie des Staates für die Verbindlichkeiten der drei verstaatlichten Großbanken	192
2. Abschnitt : Die Garantie der Verbindlichkeiten der Sparkassen durch die Gebietskörperschaften	196
<u>Neuntes Kapitel : Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen bei Sparkassen und Banken in Italien</u>	198
Vorbemerkungen	198
1. Abschnitt : Fragen der staatlichen Garantie für die Verbindlichkeiten der Banken des öffentlichen Rechts und des nationalen Interesses	201
2. Abschnitt : Die Garantiefonds der Regionalverbände und der Solidaritätsfonds des nationalen Verbandes der Sparkassen	203
I. Die regionalen Garantiefonds, 203 - II. Der Solidaritäts- und Entwicklungsfonds, 205	
<u>Zehntes Kapitel : Zusammenfassende Übersicht über weitere Länder</u>	208
1. Abschnitt : Länder mit staatlichen Einlagengarantien	208
I. Island, 208 - II. Argentinien, 209 - III. Brasilien, 209 - IV. Costa Rica, 210	

	Seite
2. Abschnitt : Länder mit Konkursprivilegierung für bestimmte Einlageforderungen (Neun Länder)	210
3. Abschnitt : Länder mit Sonderlösungen	211
I. Der kubanische Fondo de Seguro de Depósitos, 211 -	
II. Das Interventionsrecht der Zentralbank in Paraguay, 213	

Theoretischer Teil

<u>Einige theoretische Probleme der Sicherungseinrichtungen</u>	215
<u>Vorbemerkungen</u>	215
<u>Erstes Kapitel : Standort und Aufgabe der Sicherungen</u>	216
<u>Zweites Kapitel : Sicherungen und Lücken in der Bankenaufsicht</u>	220
<u>Drittes Kapitel : Gefahren einer "perfekten" Sicherung</u>	223
<u>Viertes Kapitel : Begrenzte und unbegrenzte Sicherung der Einlagen</u>	225
<u>Fünftes Kapitel : Probleme der Sicherung auf der Grundlage der Gegenseitigkeit : Risiko und Beteiligung an den Kosten</u>	228
<u>Sechstes Kapitel : Die Probleme eines Sicherungsfonds</u>	232
<u>Siebentes Kapitel : Probleme der Sicherung durch Privilegierung</u>	235

Schlußteil

<u>Grundgedanken zu einer Einlagensicherung in einer Wirtschaftsordnung bestimmter Ausprägung</u>	237
<u>Vorbemerkungen</u>	237

	Seite
<u>Erstes Kapitel : Eine Möglichkeit der Gestaltung der Einlagen-</u> <u>sicherung in einer Marktwirtschaft</u>	238
1. Abschnitt : Beschreibung der grundlegenden wirtschaft-	
lichen Gegebenheiten des Systems	238
2. Abschnitt : Grundsätze einer Gestaltung der Einlagen-	
sicherung	239
3. Abschnitt : Erörterung einzelner Elemente der Einla-	
gensicherung	242
I. Inhalt und Umfang der Sicherung, 242 -	
II. Die Anforderungen an die Struktur der	
Masse, 243 - III. Die Höhe der Sicherungs-	
masse, 244 - IV. Die Aufbringung, 248 -	
V. Währungspolitische Fragen, 250 - VI. Siche-	
rungstätigkeit, 250 - VII. Gestalt der Siche-	
rungskörperschaft, 254	
<u>Zweites Kapitel : Folgerungen für eine Einlagensicherung in</u> <u>der Bundesrepublik Deutschland</u>	255

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AR	Annual Report
BfA	Bundesstelle für Außenhandelsinformation
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CCBP	Caisse Centrale des Banques Populaires
CSBP	Chambre Syndicale des Banques Populaires
CR	Code Rural
CCB	Commission de Contrôle des Banques
CNC	Conseil National du Crédit
DGK	Deutsche Genossenschaftskasse
DGV	Deutscher Genossenschaftsverband
FCA	Farm Credit Administration
FDI	Federal Deposit Insurance
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FHLB	Federal Home Loan Bank
FRB	Federal Reserve Bulletin
FRS	Federal Reserve System
FSLA	Federal Savings and Loan Association
FSLIC	Federal Savings and Loan Insurance Corporation
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
IRI	Istituto per la Ricostruzione Industriale
JO	Journal Officiel (Paris)
KWG	Kreditwesengesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
ÖBA	Österreichisches Bankarchiv (Wien)
SGK	Sparebankernas Garanti-Kassa (Schweden)
SGF	Sparkassen-Garantiefonds (Norwegen)
SSF	Sparkassen-Sicherheitsfonds (Norwegen)
SNB	Das schweizerische Bankwesen im Jahre ...

SpdW	Das Sparwesen der Welt (Amsterdam)
St. et Et. Fin.	Statistiques et Etudes Financières
TSB	Trustee Savings Banks
ZfK	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen (Frankfurt/Main)

EINLEITUNG

=====

I. Einführung in das Problem und Abgrenzung der Aufgabe

Zweck der vorliegenden Arbeit ist es, eine Reihe von wichtigen Ländern daraufhin zu untersuchen, ob in ihnen Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen bei Kreditinstituten bestehen, und Gestalt und Funktionsweise sowie einige theoretische Probleme dieser Sicherungen näher darzustellen. Unter Einlagensicherungen sollen Einrichtungen verstanden werden, die darauf abzielen, die Einleger von in Schwierigkeiten geratenen Instituten vor Verlusten zu bewahren, indem sie finanzielle Mittel von außen zur Verfügung stellen. Sie sind damit in Gegensatz gestellt zu den Schutzmaßnahmen der Bankenaufsicht und des allgemeinen Gläubigerschutzes, deren Aufgabe zwar sein soll, Schwierigkeiten zu verhindern, die jedoch nicht eine finanzielle Hilfeleistung an Institute oder an Anleger im Falle von eingetretenen Schwierigkeiten zum Ziele haben.

Beide Einrichtungen - Schutzmaßnahmen und Einlagensicherungen - haben eine zentrale Bedeutung für das gesamte Kreditwesen, da sie die Grundlage für die Versorgung der Kreditinstitute mit Fremdmitteln schaffen, insbesondere aber für die Versorgung mit Fremdmitteln in der Form der Einlagen. Die folgenden Bemerkungen sollen zunächst die beiden Hauptelemente dieser grundlegenden Bedeutung näher erläutern und dann die besondere, speziell der Einlagensicherung zukommende Aufgabe abgrenzen, um so in das Problem einzuführen.

Das erste Element ist psychischer Natur : Die Beziehung zwischen Kreditinstituten und Einlegern ist die von Schuldner zu Gläubiger. Sie beruht damit, wie jedes Kreditverhältnis, zu einem wesentlichen Teil auf dem Vertrauen des Gläubigers in den Schuldner. Diese Vertrauensbeziehung stellt für alle Kreditinstitute, die sich zu einem bedeutenden Teil aus Einlagen finanzieren, eine der Grundbedingungen ihrer geschäftlichen Tätigkeit dar. -

Das zweite Element dieser Gläubiger-Schuldner-Beziehung zwischen Einlegern und Kreditinstituten ist sozialer Natur : Die Konzentration von Einlagen bei den Kreditinstituten bedeutet, daß breite Bevölkerungsteile ihr Vermögen dem Kreditsektor anvertraut haben und damit dem Risiko eines Vermögensverlustes unterworfen sind. Dieses Risiko ist, wenn man die Zahl der Einleger mit der geringen Zahl der das Vermögen verwaltenden Institute vergleicht, stark konzentriert.

Die beiden dargestellten Beziehungen legen die Gefährdungen offen, die der Gesellschaft aus Störungen im Kreditsektor erwachsen können :

- Bei einem Schwund des Vertrauens in die Kreditinstitute werden sie durch plötzlichen Entzug ihrer Mittel arbeitsunfähig gemacht. Dadurch können weite Bereiche der Volkswirtschaft in Mitleidenschaft gezogen werden.
- Eine falsche Disposition der Banken über das ihnen anvertraute Vermögen kann zu erheblichen Verlusten für die Gläubiger der Institute und damit zu wirtschaftlichen und sozialen Schädigungen größerer Gruppen der Gesellschaft führen.

Zwischen beiden Gefahrengebieten bestehen jedoch auch wechselseitige Beziehungen : Eine massenpsychisch begründete Vertrauenskrise der Einleger kann im Verlaufe ihrer Ausbreitung und Steigerung zu tatsächlichen wirtschaftlichen Verlusten der Einleger führen. Andererseits kann ein auf eine einzelne Bank begrenzter Vermögensschaden für deren Einleger zu einer allgemeinen Vertrauenskrise im Kreditwesen führen und es so zum Teil in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigen.

Beide Gefährdungen stehen also in enger Beziehung zum Einleger :

- Der drohende Verlust der Forderung führt die Vertrauenskrise der Einleger herbei und gefährdet die Funktionsfähigkeit des Kreditapparates,
- Der eingetretene Verlust bedeutet eine schwere soziale und wirtschaftliche Schädigung der Einleger, die ebenso unerwünscht ist.

Daher sind die Gegenmaßnahmen gegen beide Gefährdungen folgerichtig Maßnahmen des Einlagenschutzes. Je größer der Schutz, desto geringer das Mißtrauen der Einleger, desto geringer auch die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Schädigung durch einen Bankenzusammenbruch. Die Maßnahmen, die einen Schutz der Einlagen und folglich eine Verkleinerung der beiden Gefahren bewirken, lassen sich in zwei Gruppen betrachten :

Zur Vermeidung des Eintritts der Gefahren durch Maßnahmen, die vor allem die Geschäftspolitik und die innere Struktur der Institute gestalten, haben nahezu alle Staaten bis heute Vorschriften des allgemeinen Gläubigerschutzes, des speziellen Gläubigerschutzes bei Kreditinstituten, der Beaufsichtigung der Geschäftspolitik der Institute und ihrer Struktur (Bankengesetze) und der zentralen Regelung des Geldwesens durch ein zentrales Noteninstitut geschaffen. Diese Maßnahmen werden hier allgemein als "Schutzmaßnahmen" bezeichnet. Ziel dieser ersten Gruppe von Schutzmaßnahmen ist - unter anderem -, mit institutionellen Mitteln dafür zu sorgen, daß die Kreditinstitute ihren Verpflichtungen gegenüber den Einlegern stets gerecht werden können, sei es, indem sie den Eintritt von Vermögensverlusten oder Liquiditätsschwierigkeiten zu verhindern suchen, sei es, daß sie nach Eintritt dieser Schwierigkeiten institutionelle Eingriffe vorsehen, die das Maß der Schädigungen niedrig halten sollen.

Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß nicht nur in allgemeinen Wirtschaftskrisen, sondern auch in wirtschaftlich "normalen" Zeiten die institutionellen Schutzmaßnahmen nicht verhindern können, daß eine Reihe von Instituten in Schwierigkeiten gerät oder gar zusammenbricht. Diese Lücke ist nicht nur empirisch gegeben. Sie ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Kreditwesens sachlich unvermeidbar (1). Auf diese Weise bleibt die Gefährdung der Einlagen weiterhin akut. Damit bleiben folglich sowohl die Gefährdungen des Kreditapparates durch Vertrauenskrisen als auch die wirtschaftliche und soziale Gefährdung der Einleger durch Verluste bestehen. - Hier hebt sich nun eine zweite Gruppe von Maßnahmen zum Einlagenschutz ab. Diese Maßnahmen sind nicht nur formeller Natur, sondern haben den Zweck, durch materielle Hilfeleistung von außen bereits eingetretene oder drohende Schwierigkeiten bei Kreditinstituten so zu beheben, daß keinerlei Schädigungen der Rechte der Einleger entstehen. Diese Maßnahmen und Einrichtungen des Einlagenschutzes sollen, im Gegensatz zu den formellen Schutzmaßnahmen, als materielle Sicherungen oder kurz : Sicherungen bezeichnet werden.

Die Sicherung der Einlagen hat zwei Hauptziele:

1. den sozialen und wirtschaftlichen Schutz der Einleger und

(1) Vgl. dazu die Begründung der Bundesregierung zum KWG-Entwurf. Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode ; Drucksache 1114. Bonn 1959. S. 20

2. den Schutz des Kreditapparates insgesamt, der durch Vertrauenskrisen der Einleger leicht erschüttert werden kann (1).

Während für alle Bereiche der Wirtschaft Regelungen bestehen, die den Gläubigerschutzbestimmungen im Kreditwesen entsprechen, wenn sie auch nicht so weit gehen mögen, ist die Existenz von Sicherungseinrichtungen zugunsten der Gläubiger auf den Kreditsektor beschränkt. Nirgendwo sonst hat der Gläubigerschutz eine ähnliche Ausgestaltung in dieser besonderen Richtung erfahren wie hier. In dieser Einmaligkeit liegt eine der Begründungen für die Behandlungen des vorliegenden Stoffes.

Die Gestaltung der Einlagensicherung ist sehr vielfältig. Sie variiert von Land zu Land zwischen den Endpunkten einer gemeinwirtschaftlichen Lösung (Verstaatlichung) und einer privatwirtschaftlichen Lösung (private Fonds). Es wäre jedoch zu einseitig, die Sicherungen und ihre Problematik nur in Abhängigkeit von den Problemen der Wirtschaftsordnung sehen zu wollen. Auch innerhalb gleicher, etwa privat- und marktwirtschaftlich ausgerichteter Wirtschaftsordnungen können die Einlagensicherungen die verschiedensten Formen annehmen und verschieden abgestufte Funktionen erfüllen. Der Grad der Anpassung und systematischen Einfügung der Sicherungen in die Gesamtordnung ist selbstverständlich ebenfalls in den einzelnen Ländern uneinheitlich. Somit besteht ein Bedürfnis nach einer Darstellung der verschiedenen Gestaltungen unter wirtschaftlichem Blickwinkel, zumal das Thema bisher in der Literatur wenig gewürdigt worden ist.

Das Hauptziel der vorliegenden Untersuchung besteht daher in einer Darstellung der Formen und Funktionsweisen der verschiedenen Arten der Einlagensicherung in einigen wichtigen Ländern. Dieser Aufgabe ist der "Darstellende Teil" gewidmet. - In einem folgenden "Theoretischen Teil" sollen sodann die im Laufe der empirischen Darstellungen gestreiften wirtschaftstheoretischen Probleme der Sicherungen allgemein schwerpunktmäßig behandelt werden. - Schließlich wird als eine Folgerung aus der empirischen Darstellung und der wirtschaftstheoretischen Betrachtung in einem

-
- (1) Vgl. als Beispiel die Beschreibung der beiden Ziele der Depositenversicherung in den USA durch den Federal Reserve Board; Staff Study on Assessments and Coverage for Deposit Insurance. FRB. February 1950. p.151; "... may help in achieving more fully both of the major objectives of deposit insurance - protection of the individual depositor and promotion of stability in the economy as a whole through protection of the money supply and maintenance of public confidence in banks."

"Schlußteil" ein Modell einer Einlagensicherung für eine bestimmte Wirtschaft entworfen sowie der Versuch unternommen werden, Folgerungen für eine Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland zu ziehen.

II. Abgrenzung der Einlagensicherung

Eine Einlagensicherung ist eine feste Einrichtung, die vorsieht, durch Zuführung von Mitteln von außen die Folgen einer trotz der institutionellen Schutzmaßnahmen eingetretenen oder drohenden Insolvenz oder Überschuldung eines Kreditinstituts für dessen Einleger zu beseitigen oder zu verringern, sei es durch direkte Befriedigung der Einleger, sei es indirekt durch eine Stützung des Kreditinstituts als Ganzes.

III. Typologie der Einlagensicherungen

Aus der großen Vielzahl der Zusammenhänge, in die eine Einlagensicherung eingebettet ist, ergibt sich, daß sie in der Regel ein komplexes Gebilde darstellt. Es setzt sich aus einer großen Zahl wirtschaftlicher, rechtlicher und technischer Gestaltungselemente zusammen, deren jeweilige Kombination den besonderen Charakter einer Sicherung bestimmt. Es ist zunächst von Interesse, einen Überblick über die wichtigsten Gestaltungselemente einer Einlagensicherung zu gewinnen. Das soll im Folgenden geschehen. Dabei ist jedoch im Rahmen der wirtschaftlich ausgerichteten Fragestellung der Untersuchung eine Beschränkung auf die wirtschaftlich relevanten rechtlichen und sonstigen Gestaltungselemente angezeigt. Demnach wären folgende Elemente besonders bedeutsam :

1. Träger der Sicherung. Von entscheidender Bedeutung für den Wert, der einer Sicherung von seiten der Einleger beigemessen wird, ist die mit der Durchführung im weitesten Sinne betraute Institution oder Rechtsperson. Träger können sein : der Staat, ad hoc gegründete Körperschaften des öffentlichen Rechts, Gemeinden und Gemeindeverbände, Zentralbanken, Bankenvereinigungen oder Bankenverbände oder einzelne, sich zu Aktionsgemeinschaften zusammenschließende Institute.

2. Rechtscharakter der Sicherung. Der wirtschaftliche Wert der Siche-

rung für den Einleger wird vor allem dadurch determiniert, ob die Sicherung rechtlich erzwingbar ist (absolute Sicherung) oder von einer Ermessensentscheidung abhängt (relative Sicherung), also nicht erzwingbar ist. Dieses Element kann viele verschiedene Abstufungen aufweisen. Es kann sich handeln um ein subjektives öffentliches Recht des Einlegers, wie bei der staatlichen Garantie und der öffentlichen Ausfallbürgschaft, oder aber nur um ein Versprechen solidarischen Einstehens von seiten einer Gesamtheit von Kreditinstituten oder gar nur um eine intern zwischen Kreditinstituten geltende Abmachung. Wirtschaftlich bedeutet die relative Sicherung, daß der Einleger, sofern er vorsichtig kalkuliert, die Wahrscheinlichkeit der Sicherungsleistung im Nofall sehr gering, wenn nicht mit Null ansetzt.

3. Bedingtheit der Sicherung. Der wirtschaftliche Wert einer Sicherung ist dann sehr begrenzt, wenn sie nur auf bestimmte Risiken hin eingerichtet, wenn also ihr Wirksamwerden an das Vorliegen bestimmter Bedingungen geknüpft ist. Häufig ist etwa die Bedingung, daß das in Schwierigkeiten geratene Institut "stützungswürdig" sein muß, oder daß mit der Sicherungsaktion ein bestimmter Erfolg zu erreichen sein muß. Die bedingte Sicherung deckt also immer nur einen Teil der möglichen Verluste, die eine Einlage treffen können.

4. Ausdehnung der Sicherung. Das quantitative Gegenstück zur bedingten ist die begrenzte Sicherung (im Gegensatz zur unbegrenzten Sicherung). Sie ist sehr häufig und besteht meist in der Form, daß die Einlagen bis zu einem bestimmten Betrag pro Einleger gesichert sind, darüber hinaus aber nicht.

5. Anwendungsweise der Sicherung. Eine Sicherung kann direkt angewendet werden, indem die eingetretenen Verluste den Einlegern direkt ersetzt werden. Wird das entsprechende Institut liquidiert, so ist die direkte Anwendung ohnehin die einzige Möglichkeit. Eine indirekte Sicherung besteht darin, daß das in Schwierigkeiten geratene Institut saniert oder auf andere Weise gestützt und damit den Einlegern indirekt der Wert ihres Vermögens erhalten wird. Die wirtschaftlichen Vorteile der indirekten Sicherung für den Einleger liegen meist darin, daß er von den eingetretenen Verlusten nichts merkt und ihm sein Institut erhalten bleibt.

6. Intensität der Sicherung. Es gibt eine Reihe von Sicherungen, die dem Einleger im Falle einer Schwierigkeit die sofortige Auszahlbarkeit seiner Forderung sichern (Solvenzsicherung). Wirtschaftlich ist dieser Umstand

von großer Bedeutung, wenn man die langen Fristen in Betracht zieht, die oft verstreichen, ehe im Zuge eines Konkurses die endgültigen Verluste festgestellt und die Beträge an die Gläubiger ausbezahlt werden. Demgegenüber ist eine Sicherung, die zwar letztlich den Hauptbetrag der Einlage garantiert (Wert- oder Substanzsicherung), aber nur, nachdem im Rahmen der normalen Verfahren der Verlust festgestellt worden ist, als erheblich schwächer anzusehen.

7. Bindung der Sicherung. Die gebundene Sicherung ist auf einen bestimmten Gesamtbetrag bezogen, bis zu dem Mittel zum Zwecke der Sicherung eingesetzt werden können. In der Regel wird das bei Sicherungen der Fall sein, für die nur ein bestimmter Fonds zur Verfügung steht, der nicht überzogen werden kann. Die ungebundene Sicherung dagegen kennt keine Bindung an einen Höchstbetrag.

8. Konkretisierung der Sicherungsmasse. Sehr bedeutsam in wirtschaftlicher Hinsicht ist die Frage der Bestimmung der Sicherungsmasse. Diese stellt den eigentlichen wirtschaftlichen Fundus jeder Sicherung dar. Eine konkrete Sicherungsmasse ist ein bestimmter abgrenzbarer Fonds. Eine solche konkrete Sicherungsmasse ist beispielsweise ein staatlicher Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit. Eine abstrakte Sicherungsmasse wäre "die Steuerkraft" einer Gemeinde oder "das Vermögen des Staates".

9. Die technische Ausführung der Sicherung. Wie werden die Maßnahmen zur Sicherung der Einlagen durchgeführt, wenn ein Institut in die Lage kommt, seine Verpflichtungen gegen die Einleger nur noch mit Hilfe von außen erfüllen zu können, mit anderen Worten : wenn ein Sicherungsfall eintritt ? Hier besteht eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten, die meist in wirtschaftlicher Hinsicht weniger bedeutsam sind. Wo sie es dennoch werden, wird bei den Einzeldarstellungen auf sie einzugehen sein.

Aus der Übersicht über die wirtschaftlich relevantesten Gestaltungselemente und ihre Variationsmöglichkeiten wird deutlich, daß es eine schwer übersehbare Zahl von hypothetischen Kombinationsmöglichkeiten und demnach von individuellen Sicherungstypen geben muß. Wegen des rein hypothetischen Charakters dieser Kombinationen soll darauf verzichtet werden, einen typologischen Überblick in Form eines graphischen Schemas oder einer Tabelle zu geben (1) .

-
- (1) Eine restriktive Auswahl, die jedoch bereits mehr empirischen als deduktiven Charakter trägt, in Form einer graphischen Übersicht bringt M. Schäfer; Die Depositenversicherung in den Vereinigten Staaten von Amerika. Diss. Zürich 1941. S. 6

Ein wichtigeres Anliegen ist dagegen, im Vorgriff auf die Einzeldarstellungen im Darstellenden Teil eine empirische Typologie der faktisch am häufigsten vorkommenden Sicherungstypen zu geben, um damit die Orientierung in der Fülle des sich später entfaltenden Stoffes zu erleichtern. Ein solcher empirischer Überblick weist die sieben folgenden hauptsächlichsten Typen auf :

1. Statutarische Haftungsmittel. Es handelt sich hier um eine Haftung der Gesellschaft oder Teilhaber bestimmter Arten von Kreditinstituten, die über das Stamm- oder Anteilkapital hinausgeht. Meist sind es durch Statut festgelegte sogenannte Haftsummenverpflichtungen der Genossen einer Kreditgenossenschaft. Sie stellen eine Sicherungsmasse dar, auf die bei Schwierigkeiten zur Befriedigung der Gläubiger zurückgegriffen werden kann - in der Regel allerdings erst im Konkurs (1). Zu trennen hiervon ist die Haftung persönlich haftender Gesellschafter mit ihrem Privatvermögen. Das Privatvermögen stellt hier nicht eine außerhalb des Eigenkapitals bestehende Sicherungsmasse, sondern von Anfang an eigenes Kapital der Unternehmung dar, das ihre Kreditwürdigkeit mitbestimmt (2). Außerhalb der Themenstellung befinden sich auch die Probleme der vermögensrechtlichen Haftung der Vorstände von Kreditinstituten, etwa des Vorstandes der Sparkasse (3).

2. Die Einlagenversicherung, genauer, die Kreditversicherung der Einleger, wird von den Banken zugunsten der Einleger abgeschlossen. Die Ausgestaltung der Einlagenversicherung geht jedoch in bestimmten Ländern weit über den Rahmen einer bloßen Versicherung hinaus. Die Sicherung von Einlagen durch individuellen Versicherungsschutz gehört jedoch nicht in den Rahmen der Untersuchung. Ebensowenig gehört das mit einer

(1) Diese Sicherungsmasse wird auch als "Haftungskapital" oder "Gewährleistungskapital" bezeichnet. Vgl. E. Gutenberg : Einführung in die Betriebswirtschaftslehre. Die Wirtschaftswissenschaften. Herausgegeben von E. Gutenberg. Reihe A. Nr. 1. Wiesbaden 1958. S. 97. Dort auch Fußnote 1 !

(2) Gutenberg (vgl. Anm. 1 auf dieser Seite) bezieht die Haftung persönlich haftender Gesellschafter mit dem Privatvermögen allerdings in das "Haftungskapital" ein

(3) Vgl. hierzu H. E. Sprengel und R. Capeller : Die vermögensrechtliche Haftung des Sparkassenvorstandes. Heft Nr. 4 der Sparkassenhefte. Herausgeg. vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband. 2. Aufl. Stuttgart 1954

Lebensversicherung kombinierte sogenannte "Sparen mit Versicherungsschutz" (1) als Bestandteil in die Untersuchung.

3. Die öffentliche Garantie in den Formen der Bürgschaft. Hier hat in der Regel eine Gebietskörperschaft die Funktion eines Bürgen für die Verbindlichkeiten des von ihr gegründeten Kreditinstituts (2). Verbunden ist sie oft mit einer Pflicht zur Ausgleichung von Defiziten, die sich aus der hoheitlichen Aufsichtsfunktion der bürgenden Körperschaft ergibt (3).

4. Die faktische staatliche Sicherung bei verstaatlichten Kreditinstituten. Die Sicherung der Einlagen ist hier nicht positiv-rechtlich gestaltet und daher nicht näher zu beschreiben. Jedoch ergibt sich oft aus der Zielsetzung der Verstaatlichungsgesetze sowie der Praxis der Subventionspolitik eine Art tatsächlicher Zwang zur Sicherung der Verbindlichkeiten im Notfalle.

5. Die kreditgewerblichen Sicherungsfonds privaten oder öffentlichen Charakters. Es handelt sich hier um - teils gesetzlich erzwungene - Fondseinrichtungen von Verbänden von Kreditinstituten (meist Sparkassen) mit dem Ziel, die Mitglieder in Schwierigkeiten zu stützen oder die Einlagen zu garantieren. Die Gestaltungen sind von Land zu Land sehr verschieden.

6. Die Konkursprivilegierung für Einlagen. Diese "Sicherung" stellt einen Grenzfall dar, da sie nicht Mittel von außerhalb des Instituts zur Verfügung stellt, sondern im Konkurs die Befriedigung der Einlageforderungen vorausstellt. Sie ist eine in vielen Staaten eingeführte Form der Einlagen-"Sicherung".

(1) Vgl. dazu : H. Arnold : Sparen mit Versicherungsschutz. Hdw. des Versicherungswesens. Bd.2. Darmstadt 1958. Sp.1953 f.

(2) Diese Bürgschaften sind nicht in den Haushaltsplänen niedergelegt. Anders die Bürgschaften für bestimmt hohe Forderungen bestimmter Unternehmen aus wirtschaftlichen Vorhaben, die ihren Niederschlag im Etat finden

(3) Apfelthaler stellt die Ausfallbürgschaft unter wirtschaftlichem Blickwinkel als einen Fall der Kreditversicherung dar, sofern die Bürgschaft - oder auch die Garantie oder das Wechselaval - gegen Entgelt gegeben wurde. Diese Einordnung ist jedoch für den Fall der Gewährträgerhaftung nicht von Interesse. S. Apfelthaler : Das Risikoproblem im Bankbetrieb. Wien 1939. S.129

7. Die mittelbare Rückzahlungsgarantie. Der Staat garantiert hier den Einlegern bei Sparkassen die Rückzahlung ihrer Beträge, jedoch nicht unmittelbar, sondern mittelbar in der Weise, daß er den Sparkassen eine Anlegungsart vorschreibt und ihnen gegenüber für diese Anlagen Bürgschaft leistet.

Bei der eben gebrachten Typologie der Sicherungen sind die Einrichtungen der Zentralbanken, Zentralkassen und Girozentralen außer Betracht geblieben, obwohl ihnen allen eigen ist, daß sie ihren Mitgliedsinstituten bei Bedarf Liquidität zuführen können und es tatsächlich laufend tun. Es wäre jedoch nicht sinnvoll, die laufenden Liquiditätshilfen der Zentralinstitute an einzelne Mitglieder als Sicherungsaktionen anzusehen. Zwar sind die Institute bei vorübergehenden stärkeren Beanspruchungen auf diese Hilfe "von außen" angewiesen und wären, wenn sie plötzlich ausbliebe, in Schwierigkeiten. Aber eben dieser Tatbestand deutet an, daß die Möglichkeiten des Rückgriffs auf die Zentralinstitute von den Einzelinstituten in die eigene Liquiditätspolitik einbezogen werden. Die Refinanzierungsmöglichkeiten erübrigen in bestimmten Fällen die Haltung von eigenen hochliquiden Reserven. Damit wird der Charakter der Refinanzierung bei Zentralinstituten als einer normalen und gebräuchlichen Form der Geldbeschaffung offenbar, und es erscheint nicht mehr gerechtfertigt, sie als eine außerordentliche Hilfe von außen unter dem Gesichtspunkt der Einlagensicherung zu sehen.

Ändern wird sich jedoch die Beurteilung, wenn das Ansteigen der Liquiditätsbeanspruchung über ein gewisses Maß hinausgeht (1). Das wird in der Regel nur in der Folge eines Zusammenbruchs des Vertrauens in ein Institut oder die Gesamtheit der Institute auftreten. Die Vertrauenskrise ihrerseits mag durch einen tatsächlichen Verfall der Vermögenslage des Instituts oder der Institute begründet oder aber massenpsychologisch motiviert sein. In jedem Falle wird man die Zahlungsfähigkeit nur aufrechterhalten

(1) Gemeint sind hier Beanspruchungen, die über das normale Maß hinausgehen, nicht nur die Spitzenbeanspruchungen, denen jedes Institut zu bestimmten Zeitpunkten ausgesetzt ist. Es handelt sich hier um einen Verfall der "normalen Wirtschaftslage" und des "üblichen Verhaltens der Einleger". Vgl. dazu H. Linhardt: Bankbetrieb, 4. Liquidität und Rentabilität. HdSW. Bd.1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S.537

können, indem man eine außerordentliche Liquiditätshilfe gibt. Das mag durch Herabsetzung der Anforderungen an das Wechselmaterial, durch Beleihung illiquider Aktiven oder auf andere Weise geschehen. Jedenfalls werden diese Maßnahmen den Rahmen der gebräuchlichen, vom Zentralbanksystem durchgeführten Refinanzierungen sprengen. Sie sind damit zweifellos zu echten Zuführungen von außen geworden und können in ihrer Wirkungsweise den Sicherungsmaßnahmen gleichgestellt werden.

Wenn diese Maßnahmen in der folgenden Untersuchung nicht dargestellt werden sollen, so aus dem Grunde, weil es sich nicht um fest normierte und damit eindeutig beschreibbare Einrichtungen handelt. Maßnahmen der beschriebenen Art werden ad hoc beschlossen und durchgeführt. Es lassen sich für kein Land spezielle und eindeutige Angaben machen, bis zu welcher Grenze die Zentralbank diese Art der sichernden Tätigkeit treiben kann. Andererseits darf man wohl davon ausgehen, daß, obwohl genaue gesetzliche Regelungen fehlen, die Bereitschaft der Zentralbank, bei gesamtwirtschaftlichen Kreditkrisen sichernd einzugreifen, einen immanenten Bestandteil aller durch Zentralbanken geleiteten Bankssysteme bildet. Insoweit entfällt auch die Notwendigkeit, bei der Schaffung von weiteren Sicherungen für Bankeinlagen für den geschilderten Notfall gesondert Vorsorge zu treffen oder sonstige Sicherungseinrichtungen danach zu beurteilen, ob sie einer gesamtwirtschaftlichen Vertrauenskrise gewachsen wären (1).

(1) Vgl. dazu beispielhaft für die USA : Th. McCabe : Statement . . . on S. 2822, a Bill "To Amend the Federal Deposit Insurance Act." FRB February 1950, p. 147/148. Die Hilfe der Reservebanken wird dort als wichtiger Faktor bei der Bewältigung einer gesamtwirtschaftlichen Krise bezeichnet

DARSTELLENDER TEIL

DIE SICHERUNG DER EINLAGEN IN WICHTIGEN LÄNDERN.

Die Liste der Darstellungen der folgenden zehn Kapitel ist nicht erschöpfend, sondern stellt eine Auswahl der Länder dar, deren Sicherungseinrichtungen unter dem Blickwinkel einer möglichst umfassenden Darstellung als besonders wichtig und beispielhaft erschienen.

Die ersten 9 Kapitel behandeln einige europäische Länder und die USA. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den vier ersten Kapiteln : Bundesrepublik Deutschland, USA, Schweiz und Frankreich. Es werden hier die Sicherungen auf den Gebieten der Banken, Sparkassen und Kreditgenossenschaften dargestellt, während sich die Kapitel über Großbritannien, Norwegen, Schweden, Österreich und Italien auf die Verhältnisse bei Banken und Sparkassen beschränken.

Das 10. Kapitel schließlich bringt eine übersichtliche Darstellung der Sicherungen in 13 außereuropäischen Ländern (einschließlich der Türkei und Islands), soweit sie die Banken betreffen und in den Banken- oder Zentralbankgesetzen niedergelegt sind.

ERSTES KAPITEL :

EINRICHTUNGEN ZUR SICHERUNG DER EINLAGEN IN DER BUNDES-

REPUBLIK DEUTSCHLAND

Die Maßnahmen zur Sicherung der Einlagen sind in jedem Land, so auch in der Bundesrepublik Deutschland, eng mit den besonderen Eigenheiten der verschiedenen Gruppen des Kreditwesens verwoben. Viele Vor-Fragen tauchen auf, die beantwortet sein müssen, ehe die Sicherungen selbst verstanden werden können. So etwa : Wieweit sind die Kreditinstitute spezialisiert ? Hat die öffentliche Hand Anteil an den Instituten ? Welche Institute finanzieren sich vorwiegend aus Einlagen ? Welche größenmäßige Bedeutung haben die einzelnen Gruppen ? Welche besonderen Eigenarten haben die Einlagen und ihre einzelnen Arten ? Wie ist die Bankenaufsicht organisiert ? Alle Fragen in Einzelheiten zu beantworten, würde in eine umfassende Darstellung des Kreditwesens einmünden. Deshalb kann die Einführung jedes Kapitels nur die wichtigsten Gegebenheiten kurz beleuchten. Einzelheiten, die für eine besondere Sicherungseinrichtung bedeutsam sind, werden in den besonderen Abschnitten wieder aufzugreifen sein.

Für die Bundesrepublik Deutschland darf auf eine zusammenfassende Darstellung der Eigenheiten des Kreditwesens verzichtet werden. Nicht fehlen soll aber ein Überblick in tabellarischer Form über die Einlagen, die in den verschiedenen Gruppen der Kreditinstitute gehalten werden. Sie soll dazu dienen, die größenmäßige Bedeutung der Sicherungseinrichtungen, die später darzustellen sind, zu verdeutlichen (Vgl. Tabelle 1 auf der nächsten Seite !). Aus der Übersicht geht hervor, daß allein neun Zehntel aller Einlagen von Nichtbanken von den drei Gruppen : Sparkassen (Zeile 1), Kreditbanken (1) (Zeilen 2, 3 und 8) und Kreditgenossenschaften (Zeilen 4 und 5) gehalten werden.

(1) Die Begriffsbildung entspricht der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank

Tabelle 1

Nichtbankeneinlagen, Spareinlagen von Nichtbanken und gesamte Einlagen bei den Kreditinstituten der Bundesrepublik Deutschland,
Ende 1960, in Mio DM

	Einlagen v. Nicht- banken	in % aller Einlagen	Spareinla- gen von Nichtbanken	Gesamte Einlagen
Alle Kreditinstitute	104.051	100,0	53.114	126.735
davon :				
1) Sparkassen (1)	46.326	44,5	33.724	46.635 (1)
2) Großbanken	20.055	19,3	4.827	23.762
3) Staats-, Regional- und Lokalbanken	12.372	11,9	3.027	15.686
4) Ländliche Kreditge- nossenschaften (1.500 Institute)	4.424	4,3	3.196	4.440 (2)
5) Volksbanken	6.833	6,6	4.257	6.913
6) Postsparkasse und Postscheck	5.252	5,0	3.274	5.691
7) Girozentralen	3.658	3,5	147	11.141
8) Privat-, Haus-, Spezial- und Branchebanken	3.596	3,4	549	4.981
9) Zentralkassen	607	0,6	103	3.470
10) Übrige Institute	928	0,9	10	4.016

Quelle : Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Nr. 3. März 1961.
Abschnitt III. B. S.74 ff

- (1) Die auf die freien Sparkassen ohne Gewährträger entfallenden Gesamteinlagen für Ende 1960 liegen noch nicht vor. Von den Ende 1959 gehaltenen Gesamteinlagen aller Sparkassen in Höhe von 39.349 Mio entfielen 3.559 Mio auf die freien Sparkassen (Zahlen ohne Saargebiet). Lt. Bericht über das Jahr 1959 des Verbandes der deutschen freien öffentlichen Sparkassen. S.12
- (2) Die gesamten Einlagen aller 10.835 Institute beliefen sich auf 8.505 Mio DM. Vgl. Tabelle III. A.4. der obengenannten Quelle auf S.67

Nur ein Zehntel befindet sich bei den Postsparkassen- und Postscheckämtern, den Girozentralen und Zentralkassen sowie sonstigen Instituten. Diese Gruppen sollen wegen ihrer geringeren Bedeutung aus der Darstellung ausgeklammert werden (1).

Damit hätte die Darstellung die folgenden Gruppen zu umfassen : Sparkassen, Banken und Kreditgenossenschaften. Bei diesen Gruppen bestehen die folgenden Einrichtungen, die als Sicherungen anzusehen oder auf ihre Eigenschaft als Sicherung hin zu untersuchen sind :

- die Haftung der Gründungskörperschaften (Gemeinden) gegenüber den von ihnen gegründeten Instituten (Sparkassen) und gegenüber den Gläubigern dieser Institute,
- die Haftsummen der Mitglieder von Kreditgenossenschaften, sowie die von den Kreditgenossenschaften gegründeten Fonds als Sicherungsmasse für die Verpflichtungen dieser Institute,
- das solidarische Verhalten der Kreditbanken bei Zusammenbrüchen und dessen Bedeutung als Einlagensicherung.

(1) Ebenfalls ausgeschlossen werden die beiden Staatsbanken, deren Verbindlichkeiten die Garantie des Staates (Land Bayern bzw. Land Niedersachsen) genießen. Vgl. dazu : Steffan/Diehm : Die Bayerische Staatsbank von 1780 bis 1955. Geschichte und Geschäfte einer öffentlichen Bank. Herausgeg. vom Staatsbankdirektorium. München 1955. S. 405. und : (ohne Verfasser) : Braunschweigische Staatsbank (Leihhausanstalt) 1765-1940. o.O. u. J. S. 30

Die Sicherung der Einlagen bei den öffentlichen Sparkassen durch Gewährträgerhaftung und Ausgleichungspflicht

Das Problem, eine Rechtsperson zu bestimmen, die die Verbindlichkeiten der Sparkassen garantieren soll, konnte erst in dem Augenblick entstehen, da diese Institute unabhängige Rechtssubjekte geworden waren. Bis zum Jahre 1931/1932 waren die Vorgänger der heutigen öffentlichen Sparkassen unselbständige Anstalten der Gemeinden. Sie wurden als Regiebetriebe von den Verwaltungsorganen der Gemeinden geführt. Ihr Vermögen war zwar wirtschaftlich vom Gesamtvermögen der Gemeinde getrennt, rechtlich aber bestand eine Trennung nicht, sondern die Sparkasse war nur als eine Verwaltungsstelle der Gemeinde, eine "statio fisci", anzusehen. Die Verbindlichkeiten der Sparkasse waren somit Verbindlichkeiten der Gemeinde, für die diese genauso aufkommen mußte wie für jede andere Verbindlichkeit. Damit gab es keine Frage der Sicherung der Forderungen der Sparkassen, da alle Einlagen bei diesen Instituten letztlich Forderungen an die Gemeinden direkt waren (1).

Die Lage änderte sich mit dem Erlaß der 3. Notverordnung von 1931, die die Länderregierungen anwies, auf dem Verordnungswege die Sparkassen in selbständige Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit umzugestalten und die Haftung der Gemeinde für die Verbindlichkeiten festzulegen (2). Diese Grundsätze wurden dann nochmals in der für das gesamte Reich ver-

-
- (1) G.E.H. Stolzenburg : Die rechtliche Sonderstellung der Freien Sparkassen im deutschen Sparkassenwesen. Herausgeg. von der Hamburger Sparcasse von 1827. Hamburg 1956. S. 67.
 - (2) 3. Notverordnung vom 6.10.1931. Teil 5. Kapitel 1. Artikel 1. § 1, I. Als Beispiele der in Ausführung dieser Verordnung erlassenen landesrechtlichen Verordnungen seien die Hessische Sparkassen-Verordnung vom 21.12.1931 und die Preußische Sparkassen-Verordnung vom 20.7.1932 genannt

bindlichen Sparkassen-Mustersatzung vom 26.8.1932 niedergelegt. In dem Augenblick, da die Aktiven und Passiven der Sparkassen von der Gemeinde gelöst wurden, stellten die Einlagen bei Sparkassen nicht mehr Forderungen an Vermögen und Steuerkraft der Gemeinden dar, sondern nur noch an die - im Vergleich zur Gemeinde - schmale Vermögensmasse der Sparkasse. Damit waren die Forderungen den Risiken des Kreditgeschäfts ausgesetzt. Die gleichzeitig eingeführte Gewährträgerhaftung der Gemeinde für diese Forderungen an die Sparkasse kann nun - unter anderem - als Ausgleich für diese plötzliche "Schlechterstellung" angesehen werden ; Die Sicherungseinrichtung wird im selben Augenblick geschaffen, da die Sparkassen als selbständige Kreditinstitute entstehen.

Ebenso wie man in der Tatsache, daß die Gemeinden die Hauptschuldner der Sparkassen sind, die innere Begründung für ihre Gewährträgerhaftung sehen kann, wird man in den Aufsichtsbefugnissen der Gemeinden die Begründung für ihre Pflicht zur Aufrechterhaltung des ordnungsmäßigen Geschäftsbetriebes der Sparkasse erblicken dürfen. Auf diese unter dem Begriff der "Anstaltslast" bekannte Pflicht wird später einzugehen sein. Sie beinhaltet die Pflicht der Gemeinde, notfalls durch Zuschüsse an die Sparkasse eine Unterbilanz auszugleichen. Hierin liegt eine weitere Sicherungseinrichtung für die Einlagen bei Sparkassen beschlossen. Sie hat keine Veränderung durch die Verselbständigung im Jahre 1931/1932 erfahren, obwohl die Aufsichtsbefugnisse durch die Verselbständigung verringert wurden.

Damit sind die beiden Sicherungseinrichtungen, die darzustellen sind, vorgezeichnet. Der Angelpunkt der Gewährträgerhaftung sowohl als auch der Anstaltslast ist die Rechtsperson der Gründerkörperschaft, die Gemeinde, der Gemeindeverband, der Kreis oder Bezirk oder eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft. Daher soll vor der Darstellung der Sicherungen ein Überblick über die Verteilung der Sparkassen auf die verschiedenen Gründungskörperschaften und damit Gewährträger gegeben werden. Sie zeigt Ende 1958 folgendes Bild :

Art der Sparkasse, nach Gewährträger	Anzahl
Stadtsparkassen	248
Gemeinde-, Amts-, Marktsparkassen	79
Kreis- und Bezirksparkassen	356
Kreis- und Stadtsparkassen	14
Zweckverbandssparkassen	140
Sonstige Sparkassen mit öffentlicher Gewähr	5
Öffentliche Sparkassen insgesamt	842
Freie Sparkassen (ohne öffentliche Gewähr)	13

Quelle : Deutscher Sparkassen- und Giroverband : Jahresbericht 1958.
S.83. Zahlen ohne Saargebiet.

I. Die Haftung der Gründungskörperschaft für die Verbindlichkeiten der von ihr gegründeten Sparkasse

§ 2, I (Teil 5, Kapitel 1, Artikel 1) der 3. Notverordnung von 1931 bestimmt :

"Die Spar- und Girokassen, die unselbständige Einrichtungen von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder sonstigen öffentlichen Körperschaften sind, sind zu Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit umzugestalten. Insoweit die Gemeinde, ... nach der bisherigen Rechtslage für die Verbindlichkeiten der Spar- und Girokasse haftet (Gewährverband), bleibt diese Haftung für die bisherigen und zukünftigen Verbindlichkeiten bestehen."

Entsprechend bestimmt der § 2, II der Sparkassen-Mustersatzung von 1932 :

"Soweit die Gläubiger sich aus dem Sparkassenvermögen nicht befriedigen können, haftet für die Verbindlichkeiten der Sparkasse die (Name der Körperschaft) unbeschränkt."

Diese Grundsätze gelten nach Inkrafttreten des Grundgesetzes als Bundesrecht weiter (1). Seit 1948 sind die landesrechtlichen Sparkassen-Verordnungen, die im Anschluß an die 3. Notverordnung erlassen wurden, weitgehend durch Sparkassengesetze der Länder ersetzt worden. Die Bestimmungen über die Gewährträgerhaftung in diesen Ländergesetzen mußten sich jedoch innerhalb des Rahmens der als Bundesrecht fortgeltenden Bestimmungen halten. Daher haben die landesrechtlichen Bestimmungen auf diesem Gebiet keine Änderung der Verhältnisse herbeiführen können (2).

-
- (1) Da Artikel 74 Ziffer 11 Grundgesetz das Sparkassenrecht implizit der konkurrierenden Gesetzgebung zuweist, bestand die Notwendigkeit einer Zuordnung des bestehenden Rechts zum Bundes- oder Landesrecht. Für diese Zuordnung hat sich als leitender Grundsatz herausgebildet, die geschäftspolitischen Vorschriften als Bundesrecht, die organisatorischen Vorschriften als Landesrecht anzusehen. Allerdings gehört auch die Regelung organisatorischer Fragen zu der Kompetenz des Bundes, soweit sie von so grundlegender Bedeutung sind, daß sie als entscheidend mitbestimmend auch für die Geschäftspolitik gelten müssen. Das gilt zweifellos besonders für die Bestimmungen über die Gewährträgerschaft, die zwar organisatorischer Natur sind, aber als immanenter Bestandteil auch der geschäftspolitischen Regelung anzusehen und aus dieser nicht mehr wegzudenken sind. So referiert H.E. Sprengel in : Sparkassenrecht - Bundes- oder Landesrecht ? Die Sparkasse 1952, Nr. 7, S. 101, den Standpunkt des Bundesinnenministers folgendermaßen : "Immerhin könnten gewisse wichtige organisatorische Grundsätze auch als notwendiger Bestandteil der Geschäftspolitik der Sparkassen begriffen werden, nämlich als wesentliches Moment der Gewährleistung (Haftung) für die Einlagen und damit der Sicherheit des Kreditverkehrs."
- (2) Als Beispiel für eine dieser landesrechtlichen Ausformungen des Grundsatzes der Gewährträgerhaftung sei § 3 (Gewährträger) des Hessischen Sparkassengesetzes von 1954 wiedergegeben :
- "Für die Verbindlichkeiten der Sparkasse haftet der Gewährträger unbeschränkt. Die Gläubiger der Sparkasse können den Gewährträger nur in Anspruch nehmen, soweit sie aus dem Vermögen der Sparkasse nicht befriedigt werden."
- Im § 1, Satz 3 der Mustersatzung wird dieser Rechtssatz fast gleichlautend noch einmal deklariert

Die vorangegangenen Bemerkungen sollten die rechtlichen Grundlagen der Gewährträgerhaftung kurz herausstellen. Sie sollen als Grundlage für die nun folgende Erörterung der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Einrichtung für den Einleger dienen. Nicht jedoch dürfen die folgenden Erörterungen als eine juristische Auslegung der einleitend zitierten Bestimmungen verstanden werden. Die rechtlichen Bestimmungen sind die Daten, auf denen sich die Betrachtung der wirtschaftlich wesentlichen Merkmale der Sicherung (Objekt der Sicherung, Sicherungsmasse, Ausführung und bisherige Wirksamkeit der Sicherung, Bedeutung innerhalb des gesamten Kreditwesens, etc.) aufbaut.

Das Objekt dieser Garantie ist wesentlich weiter definiert als bei den meisten Garantien, da es nicht nur die Einlagenverpflichtungen, sondern alle Verpflichtungen gegen private und öffentliche Gläubiger umfaßt, die die Sparkasse hat (1), also neben den Verpflichtungen aus dem Passivgeschäft auch Steuerschulden, Mietschulden etc. Hier interessiert jedoch nur die Garantie für die Verpflichtungen aus dem Passivgeschäft. Sie unterliegt keinen einschränkenden Bedingungen hinsichtlich des Grundes, aus dem die Sparkasse zahlungsunfähig geworden ist. Die Einleger können also ihre Forderungen gegen die Sparkasse als unbedingt garantiert ansehen. Es ist nicht etwa, wie bei einigen Sicherungen, der Fall ausgeklammert, in dem ein betrügerisches Verhalten der Geschäftsleitung den Verlust verursacht hat. Diese Lückenlosigkeit ist sehr bedeutsam und eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg. Sind doch durchaus Lagen denkbar, in denen eine massenpsychologisch bedingte Empfindlichkeit gerade gegenüber dem einen, nicht abgedeckten Risiko entsteht und zu einer Vertrauenskrise führt.

Immerhin ist ein Risiko für den Einleger wohl nicht durch die Gewährträgerhaftung abgedeckt, nämlich das Risiko, daß seine Einlage dadurch vorübergehend nicht ausgezahlt werden kann, daß die Sparkasse etwa auf Grund eines größeren Abzuges von Einlagen insolvent wird. Die Gewährträgerschaft ist zwar eine Burschaft für die Verpflichtungen der Sparkasse. Entsprechend dem Gesetzestext und nach herrschender Auffassung ist diese

(1) Perdelwitz-Fabrizius-Kleiner ; Das Preußische Sparkassenrecht. 2. Auflage von Marquardt-Perdelwitz. Berlin 1937. Unveränderter Nachdruck 1955. S. 175 und H. Schlierbach ; Kommentar zum Hessischen Sparkassengesetz. (Loseblattausgabe). Stuttgart 1958. S. 61

Bürgschaft aber nicht eine selbstschuldnerische, sondern eine Ausfallbürgschaft (1), das heißt, der Gläubiger der Sparkasse muß gegenüber dem Bürgen beweisen, daß er in seiner Forderung gegen die Sparkasse einen Ausfall erlitten hat oder mit Sicherheit erleiden wird. Eine Beanspruchung des Gewährträgers auf Grund seiner Bürgenstellung ist daher erst möglich, wenn der Gläubiger die Vermögenslosigkeit der Sparkasse und die Nichtzahlung der Schuld trotz Aufforderung bewiesen hat. Dazu ist es nötig, daß der Gläubiger einen vollstreckbaren Titel erlangt und die Vollstreckung erfolglos betrieben hat. Erst damit ist die Bedingung erfüllt, daß der Gläubiger "sich aus dem Vermögen der Sparkasse nicht hat befriedigen können" (2). Das bedeutet wirtschaftlich, daß die Insolvenz der Sparkasse vorausgesetzt wird, ehe die Haftung der Gemeinde eintritt. Der Einleger sieht damit zwar den Bestand seiner Forderung schlechthin gesichert, er ist jedoch nicht gesichert gegen das Risiko einer längeren Blockierung seiner Forderung in einem Konkursverfahren. Dieses Risiko wird man allerdings nicht hoch bewerten dürfen, wenn man bedenkt, daß einer der Hauptgründe für vorübergehende Zahlungsunfähigkeit massierte Einlagenabzüge sind. Eben gegen diese schafft aber das Bestehen der Wertsicherung bereits ein Gegengewicht, ja, sie macht sie nahezu unwahrscheinlich. Diese Zusammenhänge sind unten noch einmal in Verbindung mit der bereits erwähnten Erhaltungspflicht zu erörtern.

Welchen Wert der Einleger einer Sicherung beimessen kann, hängt entscheidend von dem Vermögen, also der Sicherungsmasse, ab, die zur Erfüllung hinter der Sicherung steht. Ist die Sicherungsmasse beschränkt, so ist auch der wirtschaftliche Wert der Sicherung für den Einleger begrenzt. Die Gewährträgerhaftung ist nicht auf einen bestimmten Betrag beschränkt, sondern ist durch das ganze Vermögen der Gemeinde gedeckt (3). Die Bildung einer etwaigen Bürgschaftssicherungs-Rücklage durch eine Gemein-

-
- (1) Vgl. § 2, II der Sparkassen-Mustersatzung von 1932 (zitiert auf S. 31 unten) und § 3 des Hessischen Sparkassengesetzes von 1954 (zitiert in Anmerkung 2 auf Seite 32)! Weiterhin Perdelwitz-Fabricius-Kleiner: Das Preußische Sparkassenrecht ... S. 175
 - (2) Perdelwitz-Fabricius-Kleiner: Das Preußische Sparkassenrecht ... S. 175 verneinen dagegen die Notwendigkeit einer Vorausklage. Immerhin soll die Beweislast des Ausfalls beim Gläubiger liegen
 - (3) Vgl. H. Schlierbach: Kommentar ... S. 61

de als Reserve für Fälle der Beanspruchung aus der Gewährträgerschaft hat rechtlich nicht die Bedeutung einer Begrenzung der Gewährleistung auf die Höhe des Betrages der Rücklage. Sie ist nur intern von Bedeutung und kann in diesem Rahmen bedeuten, daß die Rücklage vor den anderen Vermögensteilen der Gemeinde aufgelöst werden soll (1). Der Wert der Sicherungsmasse für den Einleger ist durch zwei Faktoren bestimmt :

- a) ihre Höhe im Vergleich zur Höhe aller Verpflichtungen der Sparkasse,
- b) ihre Liquiditätsstruktur, spezieller : die Anteile des Gemeindevermögens, die gar nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten und mit Zeitverlusten verflüssigt werden können, im Verhältnis zu den liquiden oder leicht liquidierbaren Vermögensteilen.

Beide Faktoren werden von Gemeinde zu Gemeinde sehr stark variieren, so daß sich keine allgemeingültigen Aussagen machen lassen, es seien denn die beiden folgenden Feststellungen. (a) Das Vermögen des Gewährträgers wird in der Regel wesentlich größer sein als die Verbindlichkeiten der Sparkasse. (b) Die liquiden oder schnell liquidierbaren Anteile des Gemeindevermögens werden in der Regel nur einen kleinen Bruchteil des Gesamtvermögens ausmachen. So wie das Gemeindevermögen die Sicherungsmasse für die Einlagen der Gemeindesparkasse darstellt, so ist bei Zweckverbandssparkassen das Vermögen des Verbandes die Sicherungsmasse. Sie wäre damit bei kleinen und sachlich beschränkten Zweckverbänden mit einem geringen Vermögen für den Einleger unbefriedigend. Das ist jedoch deshalb nicht der Fall, weil eine Haftung der Zweckverbandsmitglieder gegenüber dem Zweckverband besteht, die zur Folge hat, daß bei Zweckverbandssparkassen praktisch das gesamte Vermögen aller dem Verband angehörenden Gemeinden als Sicherungsmasse betrachtet werden kann (2). Für den Regelfall wird man annehmen dürfen, daß die veräußerbaren Teile des Gemeindevermögens ausreichen dürften, um auch einen größeren Verlust der Sparkasse zu decken und die Einleger zu befriedigen.

(1) Vgl. H.Schlierbach : Kommentar ... S.61

(2) Vgl. als Beispiele dieser Regelung :

Bayern : § 11, IV, 2 MuSa für Spark.-zweckverbände von 1957

Hessen : § 3, II, 1 MuSa für einen Spark.-zweckverband

gemäß § 22 Hess. Spark.Gesetz von 1954

Wenn man die wirtschaftlichen Grundlagen dieser Sicherung würdigen soll, wie es eben versucht wurde, muß man sich im klaren sein, daß diese Sicherung praktisch erst im Konkurs oder nach dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit der Sparkasse wirksam wird, da ja die Haftung erst einsetzt, nachdem der Einleger seine Forderung erfolglos betrieben hat. Es ist verständlich, daß diese Sicherung in der Vergangenheit praktisch keine Rolle gespielt hat, wenn man berücksichtigt, daß die Gemeinden bereits beim Bestehen einer Unterbilanz verpflichtet sind, das vermögensmäßige Gleichgewicht des Instituts durch Zuschüsse wiederherzustellen (1). Ein Abwarten bis zu dem Augenblick, da in das Vermögen der Kasse vollstreckt wird, hat so keinen Sinn, da es nur bewirkt, daß die Beanspruchung an die Gemeinde zeitlich etwas verschoben wird und dazu erhebliche Vertrauensverluste verursacht. Entsprechend ist eine Zwangsvollstreckung gegen eine Sparkasse seit der Verselbständigung der Sparkassen im Jahre 1932 noch nicht vorgekommen. Auch vor diesem Datum hat sich nach Perdelwitz-Fabricius-Kleiner (2) eine Zwangsvollstreckung gegen eine Sparkasse in der Geschichte des preußischen Sparkassenwesens nicht ereignet (3).

II. Die Verpflichtung der Gründungskörperschaft zur Aufrechterhaltung des ordnungsmäßigen Geschäftsbetriebes der Sparkasse

Neben der eben dargestellten Verpflichtung gegenüber den Gläubigern der Sparkasse, für jeden Ausfall einer Forderung aufzukommen, hat die Gründungskörperschaft von Gesetzes wegen die Verpflichtung, den ordnungsmäßigen Geschäftsbetrieb der Sparkasse aufrechtzuerhalten und diese Aufgabe mit allen erforderlichen Mitteln durchzuführen, gegebenenfalls auch durch finanzielle Zuschüsse zum Ausgleich einer entstandenen Unterbilanz. Diese Pflicht war weder vor noch nach der Verselbständigung der Sparkas-

(1) Dazu Näheres unter II., unten

(2) Perdelwitz-Fabricius-Kleiner : Das Preußische Sparkassenrecht ... S. 178

(3) A. Busch : Die Deutschen Freien und Stiftungssparkassen. Diss. Freiburg. 1922. S. 39. Nach G. Stolzenburg : Die rechtliche Sonderstellung ... S. 68, Anm. 2. Der Autor berichtet, daß die Haftung einer Gemeinde nur einmal, 1839 in Duisburg, akut geworden ist

sen ausdrücklich im Gesetz niedergelegt. Sie ergibt sich jedoch zwingend aus den öffentlich-rechtlichen Aufsichtspflichten der Gründergemeinde über die Sparkasse. Die Begründung braucht hier nicht abgeleitet zu werden. Sie stellt für die Untersuchung ein Datum dar. Die Pflicht wurde durch eine Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts festgestellt (1) und gilt nach der Verselbständigung der Sparkassen unverändert fort (2). Um ihren Inhalt etwas näher zu beschreiben, seien hier die ausführenden Sätze der eben genannten Entscheidung wiedergegeben :

"Sie ("die Pflicht des Kommunalverbandes, für die von ihm begründete Sparkasse einzutreten". Der Verf.) umfaßt zwar zunächst nur die Pflicht, bei Insuffizienz der Sparkasse den Gläubigern derselben gegenüber für den Ausfall einzutreten, sie schließt aber auch die weitergehende in sich, die Sparkasse, solange sie besteht, durch Gewährung der erforderlichen Mittel instand zu setzen, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden und den Geschäftsverkehr fortzusetzen" (3).

Es wird bereits deutlich, daß diese Pflicht, die auch als "Anstaltslast" bezeichnet wird (4), wirtschaftlich erheblich bedeutungsvoller sein muß als die Ausfallbürgschaft. Der wichtigste Bestandteil ist die Pflicht, notfalls durch Zuschüsse die Sparkasse instand zu setzen, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden. Bei einer Verlustentwicklung, die zu einer Unterbilanz führt, hätte also die Gemeinde diese Unterbilanz auszugleichen (sogenannte "Ausgleichspflicht") (5). Damit gewinnt sie für den Einleger

-
- (1) Preußisches Verwaltungsblatt, Bd.19. S.281, zitiert nach Perdelwitz-Fabrizius-Kleiner : Das Preußische Sparkassenrecht ... S.176
 - (2) Vgl. H.Schlierbach : Kommentar ... S.60
 - (3) Zitiert nach Perdelwitz-Fabrizius-Kleiner : Das Preußische Sparkassenrecht ... S.176
 - (4) Zum Begriff der Anstalt in Bezug auf die Sparkasse vgl. E.Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd.I. Allgemeiner Teil, 8.Aufl. München und Berlin 1961. S.438. Anmerkung 2
 - (5) Vergl. Perdelwitz-Fabrizius-Kleiner : Das Preußische Sparkassenrecht ... S.176. "Hiernach muß grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß mit der Feststellung einer Unterbilanz ... ein Anspruch der Sparkasse gegen ihren Haftungsträger auf Zahlung des Verlustbetrages entsteht,..." Weiterhin H.Schlierbach : Kommentar ... S.59/60

die Bedeutung einer Sicherung : eine feste Verpflichtung, auf Grund derer die Folgen etwa einer Überschuldung für den Einleger beseitigt werden, indem das Institut durch Mittel von außen unterstützt wird. Das Objekt dieser Sicherung ist für den Einleger besonders umfassend. Er kann damit rechnen, daß die Gemeinde auf Grund ihrer Ausgleichungspflicht stets für den Fortbestand einer gesunden Vermögens- und Liquiditätslage der Sparkasse sorgen wird. Damit wird nicht nur der Wert seiner Forderung, sondern auch die Erhaltung seiner Bankverbindung gesichert. Es besteht für ihn damit auch nicht einmal das Risiko, seine Forderung in einem Zwangsverfahren betreiben zu müssen. Dazu bestände überdies gar nicht die Möglichkeit, da die Ausgleichungspflicht nicht den Gläubigern, sondern der Sparkasse gegenüber besteht (1). Der Gläubiger kann ihre Erfüllung selbst nicht erzwingen. Rechtlich mag diese Konstruktion weniger wirksam erscheinen, weil sie nur eine indirekte Verbindung zwischen Einleger und Sicherungseinrichtung herstellt. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist diese Lösung jedoch wirksamer als eine "direkte" Sicherung; sie zielt darauf, das Institut insgesamt zu erhalten. Damit wird dem Einleger auch seine Einlage als Einlage gesichert, nicht aber lediglich als Konkursforderung.

Die Sicherungsaktionen können auf sehr verschiedene Weise durchgeführt werden. In den Fällen, in denen auf Grund von Dubiosität einiger Kredit-schuldner Verluste drohen, ohne daß aber ihre Höhe und ihr tatsächliches Eintreten gewiß sind, kann der Gewährträger bereits eine konkrete Ausfallbürgschaft (gegenüber der Sparkasse) übernehmen, mit deren Hilfe die Sparkasse dann die notwendig gewordenen Wertberichtigungen wieder ausgleichen und so eine Unterbilanz wieder beseitigen kann. Bei bereits eingetretenen Verlusten bietet sich entweder die Möglichkeit der Barleistung oder aber die des Schuldanerkenntnisses, der Schuldübernahme oder der Schuldscheinausstellung durch den Gewährträger an. Da die drei letzteren bilanzierungsfähig sind - sie sind es dann, wenn Gewähr dafür gegeben ist, daß die Schulübernahme etc. Berücksichtigung im Haushaltsplan der Ge-

-
- (1) Es ist bestritten, ob der Sparkasse ein Rechtsanspruch gegenüber dem Gewährträger auf Durchführung der Sanierung zusteht. Es wird geltend gemacht, daß es sich um eine Pflicht auf Grund des Gesetzes gegenüber dem Staat handle. Vgl. zu dieser Frage die Erläuterungen und Hinweise bei H. Schlierbach : Kommentar . . . S. 60. Da die Ausgleichungspflicht aber in jedem Falle eine unabdingbare Pflicht bleibt, hat diese rechtliche Alternative keinen Einfluß auf das wirtschaftliche Ergebnis der Sicherung für den Einleger

meinde gefunden hat (1) - kann eine Unterbilanz auch mit ihrer Hilfe beseitigt werden. Sie dürfen jedoch dann nicht voll aktiviert werden, wenn der Wert der Schuldübernahme etc. durch die gegenwärtige Kassen- oder Haushaltslage des Gewährträgers beschränkt ist. Es gehört aber zur Ausgleichungspflicht des Gewährträgers, daß er sich um die Beschaffung der Mittel bemüht, die er zur Erfüllung der übernommenen Schuld benötigt.

Es liegt im Wesen dieser Sicherung, daß ihre Ausführung in der Regel nicht zur Kenntnis der breiten Öffentlichkeit gelangt, im Gegensatz zur Gewährträgerhaftung, deren Durchführung in jedem Falle auch gerichtlich aktenkundig werden würde. Aus diesem Grunde sind quantitative Angaben über die faktische Bedeutung dieser Sicherung in der Vergangenheit nicht möglich. Es läßt sich jedoch feststellen, daß seit der Währungsreform in der Bundesrepublik die Ausgleichungspflicht in nur wenigen Einzelfällen akut geworden ist. Als Beispiel eines solchen Falles sei hier kurz die Girokasse Stuttgart angeführt, um das Eintreten einer Gemeinde auf dem Wege der Ausgleichungspflicht darzustellen (2) :

Die Sparkasse erlitt einen Verlust von 8,6 Mio DM, nachdem ein Großkreditnehmer in Konkurs gegangen war. Von dem gesamten Engagement der Sparkasse in Höhe dieser 8,6 Mio kamen aus dem Konkurserlös nur 2,6 Mio wieder herein, so daß ein endgültiger Verlust von 6,0 Mio zu tragen blieb. Dieser Verlust wirkte sich auf die Geschäftsergebnisse der Jahre 1949 und 1950 der Girokasse in einem Ausweis von Gesamtverlusten von 4,77 Mio im Jahre 1949 und von 2,17 Mio 1950 aus, als bereits wieder eine leichte Erholung eingetreten war. Rechnet man die Sicherungsrücklage in Höhe von 1,13 Mio gegen die Verlustkonten beider Jahre auf, so verblieb noch eine Unterbilanz von 3,64 Mio 1949 und von 1,04 Mio 1950. Gemäß der Ausgleichungspflicht, die als Anstaltslast auf der Gemeinde lag, leistete diese ihrer Sparkasse Hilfe, indem sie sich ihr gegenüber zur Bereitstellung eines "Dotationskapitals" verpflichtete. Diese Zahlungsverpflichtung der Gemeinde gegenüber der Sparkasse konnte die Sparkasse auf der Passivseite ihrer Bilanz als "sonstige Rücklagen" und auf ihrer Aktivseite als "Einzahlungsverpflichtungen der Gemeinde" bilanzieren. Diese Einzahlungsverpflichtung belief sich 1949 auf 3,64 Mio, also genau den Betrag der Unterbilanz. Sie wurde 1950 auf 5,81 Mio erhöht und im folgenden Jahre, als bereits ein Gewinn ausgewiesen wurde, auf

(1) Perdelwitz-Fabircius-Kleiner : Das Preußische Sparkassenrecht ... S.178

(3) Zusammengefaßt nach Pressemeldungen der Jahre 1950-1953

2,40 Mio abgebaut. 1952 erhöhte die Gemeinde ihre Verpflichtung sogar wieder auf 5,00 Mio, um der Sparkasse eine allgemeine Stützung zu gewähren. Der Gewinn der Kasse betrug in diesem Jahre bereits 3,69 Mio.

III. Würdigung von Gewährträgerhaftung und Ausgleichungspflicht im Verhältnis zueinander

Die Pflicht zur Leistung der Ausfallbürgschaft und die Ausgleichungspflicht liegen beide auf der Gemeinde. Damit haben beide Sicherungen einen gemeinsamen Träger. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, daß ein fruchtbares Zusammenwirken beider sich entwickelt. Diese Möglichkeit hat sich verwirklicht :

Jede Sicherung hat zwei Wirkungsfelder. Das primäre Wirkungsfeld ist das Vertrauensverhältnis zwischen den Instituten und den Einlegern. Wenn die Sicherung bekannt und anerkannt ist, so wirkt sie durch ihr Bestehen bereits stabilisierend auf die Lage des Instituts, indem sie das Entstehen von Vertrauenskrisen unterbindet. Hier liegt das Wirkungsfeld der Gewährträgerhaftung. Sie ist es, die allgemein bekannt ist. Mit ihr rechnet der Einleger. Die Ausgleichungspflicht ist meist unbekannt und deshalb hier psychologisch unwirksam. Die Gewährträgerhaftung dagegen ist in das Bewußtsein der Öffentlichkeit eingegangen. Sie ist gesetzlich und satzungsmäßig niedergelegt und von Gesetzes wegen bei jeder Sparkasse gegeben. Das sind die Voraussetzungen ihrer Publizität.

Das sekundäre Wirkungsfeld einer Sicherung liegt bei den einzelnen Sicherungsaktionen, also bei der Ausführung. Ist der Schaden einmal eingetreten, so kommt es auf eine schnelle und wirksame Bereitstellung der nötigen Geldmittel an. Hier liegt das Wirkungsfeld der Ausgleichungspflicht. Zwar sieht auch die Gewährträgerhaftung die Bereitstellung von Geldmitteln vor. Die Ausgleichungspflicht setzt aber schon früher ein : Es soll ja überhaupt vermieden werden, daß die Sparkasse zahlungsunfähig wird. Da die Gemeinde sich dieser Pflicht schwer entziehen kann, hat das zur Folge, daß die Notlage auf dem Wege der Ausgleichung beseitigt wird und die Bürgenhaftung gar nicht erst aktuell wird. Würde die Bürgenhaftung in einem Fall beansprucht werden müssen, so würde das darauf hindeuten, daß die Gemeinde ihre Ausgleichungspflicht verletzt hat. Die finanzielle Beanspruchung, der die Gemeinde dadurch zunächst ausgewichen war, käme so über

die Bürgenhaftung nun doch wieder auf sie zu, möglicherweise in verstärkter Form. Daher liegt es im Interesse der Gemeinde, die Sicherungsaktion bereits früh durchzuführen. Immerhin ist eine Verletzung der Ausgleichungspflicht bei einer gespannten Finanzlage einer Gemeinde aber denkbar, zumal deshalb, weil diese Lage ihrerseits sich negativ auf die Sparkasse auswirken kann, indem die Gemeinde als eine Hauptschuldnerin nicht in der Lage ist, ihre Schulden pünktlich zurückzuzahlen. - Dadurch kann die Sparkasse gegenüber ihren Einlegern in Schwierigkeiten kommen und somit die Gemeinde nun erst recht beanspruch müssen. In solch einem Falle würde die Bürgepflicht akut werden. Mit welchem Erfolg, muß dahingestellt bleiben. Dieser eben dargestellte, einem *circulus vitiosus* nahekommende Zusammenhang ist durch die Verselbständigung der Sparkassen gegenüber den Gemeinden und durch eine stärkere Reglementierung der gemeindlichen Verschuldung bei den Instituten seit den dreißiger Jahren durchbrochen worden, so daß die Gefahren von Zusammenbrüchen von Gemeindefinanzen, verbunden mit Vertrauensstörungen des Einlegerpublikums, nicht mehr gegeben sind. Dennoch muß als Besonderheit festgehalten werden, daß bei den Gemeindeg Garantien dadurch, daß der Garant gleichzeitig ein großer Schuldner des zu garantierenden Instituts ist, eine besondere Interessenlage entsteht; sie bewirkt das Interesse der garantierenden Gemeinde, das Institut, das eine der hauptsächlichen Finanzquellen der Gemeinde darstellt, zu stützen, sobald sich Anzeichen von Schwierigkeiten oder tatsächliche Verluste zeigen. Einem Run auf die Einlagen ihrer Sparkasse dürfte eine Gemeinde aber kaum mit sofortigen Liquiditätshilfen begegnen können. Dafür wäre zudem die Giroorganisation zuständig.

Abschließend kann für Gewährträgerhaftung und Ausgleichungspflicht festgestellt werden : Es besteht hier ein sinnvolles und daher sparsames Zusammenwirken von zwei Funktionen : Eine endgültige Wertgarantie für den Konkursfall gegenüber den Einlegern wird ergänzt durch die Möglichkeit, durch frühzeitige Hilfeleistungen an das gefährdete Institut dieses aufrechtzuerhalten. Durch diese zweite Funktion entsteht die Möglichkeit, Liquidationen von Instituten zu vermeiden, die oft mit größeren Verlusten verbunden sind als frühzeitige Hilfsaktionen.

Solidarische Einzelaktionen zur Sicherung der Einlagen bei den Kreditbanken

I. Methodische Vorbemerkungen

Die "solidarischen Einzelaktionen" sind weder eine feste Institution noch ein klar umrissener Begriff. Sie sollen hier als Bezeichnung für eine Reihe von Aktionen dienen, die von Banken und Bankenkonsortien in der Bundesrepublik seit der Währungsreform durchgeführt worden sind. Ziel dieser jeweils ad hoc beschlossenen Aktionen war zweierlei :

1. Banken, die durch Verluste in Schwierigkeiten gekommen waren, durch Stillhalteabkommen, durch Gewährung von Krediten, Einlagen oder Zuschüssen oder durch Stellung von Bürgschaften zu stützen, oder aber ihren Geschäftsbetrieb dadurch aufrechtzuerhalten, daß sie von einem anderen Institut übernommen wurden. Damit wurden indirekt die Forderungen der Einleger vor Einbußen bewahrt (indirekte Sicherungsaktionen).
2. Einleger von Banken, die durch eine verlustreiche Geschäftsentwicklung oder durch andere Gründe zur Schalterschließung und zu anschließendem Vergleich, Liquidationsvergleich oder Konkurs gezwungen wurden, durch gemeinsame Leistung auszuzahlen und sie so vor Verlusten auf direkte Weise zu bewahren (direkte Sicherungsaktionen).

Die Träger dieser Sicherungsaktionen waren selbst wiederum Kreditinstitute, nicht aber andere Institutionen, wie die Gemeinden im Verhältnis zu den Sparkassen. Daher werden sie als "solidarisch" gekennzeichnet.

Bei den indirekten Sicherungsaktionen ist jedoch eine wichtige Unterscheidung zu treffen, die für die später zu gebende Zusammenfassung von Sicherungsfällen (III) von Bedeutung ist : es ist dies die Unterscheidung in offene und stille Sicherungsaktionen.

Während beiden gemeinsam ist, daß der Geschäftsbetrieb der in Schwierig-

keiten geratenen Bank aufrechterhalten wird, kennzeichnet sich die stille Aktion dadurch, daß zusätzlich auch das Institut als Rechtsperson, also unter dem alten Namen, bestehen bleibt, wogegen bei einer offenen Aktion das Institut juristisch aufgelöst und unter dem Namen der sie übernehmenden Bank oder einem anderen neuen Namen weitergeführt wird. Diese Unterscheidung ist allerdings weniger von wirtschaftlicher Bedeutung für die Einleger und die Banken: eine Beibehaltung des alten Namens kann ebenso die völlige wirtschaftliche Abhängigkeit des Institutes vom übernehmenden Institut beinhalten wie die Namensänderung.

Die Unterscheidung ist jedoch aus methodischen Gründen unerläßlich. Während es eher möglich ist, die offenen Sicherungsaktionen wegen der offenkundigen Namensänderungen zu registrieren und zu übersehen, ist das Bekanntwerden stiller Sicherungsaktionen dem Zufall oder der Indiskretion überlassen, denn

- handelt es sich um eine Aktion, die die rechtliche Unabhängigkeit des Instituts in keiner Weise antastete, weil keine neuen Gesellschafter eintraten, sondern lediglich Kredite gegeben wurden (1), so wird die Aktion auch im Handelsregister nicht aktenkundig,
- handelt es sich um eine Aktion, in deren Verlauf neue Gesellschafter eintraten, so wird diese Aktion zwar handelsregisterlich offenkundig, jedoch ist ein dauernder Überblick über Veränderungen ohne erheblichen Aufwand nicht möglich, so daß auch die Aktionen meist unbekannt bleiben werden.

Es muß daher von vornherein darauf verzichtet werden, einen auch nur annähernd vollständigen Überblick über alle stillen Sicherungsaktionen zu geben. Es muß angenommen werden, daß neben dem geschilderten Fall 1, der in der Presse dargestellt worden ist, eine unbekannte Anzahl von Sicherungsfällen aufgetreten ist, die zu stillen Aktionen geführt haben und nicht bekannt geworden sind.

Es liegt in der Sache einer Sicherungsaktion, daß sie so lange wie möglich geheimgehalten wird, auch dann, wenn bereits am Anfang feststeht, daß das in Schwierigkeiten geratene Institut in den organisatorischen und rechtlichen Rahmen des übernehmenden Instituts überführt werden und folglich sein Name geändert werden soll. Somit sind also auch offene indirekte Sicherungsaktionen zunächst meist geheim, bis sie durch eine Bekanntmachung des übernehmenden Instituts oder des dahinterstehenden

(1) Vgl. dazu Fall 1 in Unterabschnitt II.

Konsortiums oder auch erst durch die Namensänderung öffentlich bekannt werden (1).

Während nun aber zwar alle offenen Sicherungsaktionen wegen der Namensänderung oder Streichung bekannt werden, kann nicht umgekehrt aus jeder Namensänderung oder Streichung einer Bankfirma auf einen Sicherungsfall und eine Sicherungsaktion geschlossen werden. Zweifelloos wird ein Konkurs und ein Liquidationsvergleich als ein Sicherungsfall anzusehen sein. Jedoch braucht nicht jede Liquidation und jede Übernahme eines Instituts durch eine andere Bank darauf hinzudeuten, daß bei dem ehemaligen Institut Verluste vorgelegen haben, die die Forderungen der Gläubiger nicht mehr zu befriedigen erlaubten. Da eine Prüfung jedes einzelnen Falles nicht möglich ist, werden in der im Unterabschnitt III. zu gebenden Zusammenfassung von offenen Sicherungsfällen nur diejenigen behandelt werden, bei denen durch Pressemeldungen Hinweise auf Verluste vorliegen - sofern es sich nicht ohnehin um Konkurse und Liquidationsvergleiche handelt, bei denen diese Verluste notwendigerweise immer gegeben sind.

Die Erfassung von Konkursen und Liquidationsvergleichen und der dazugehörigen Sicherungsaktionen dagegen macht keine Schwierigkeiten, da eine Geheimhaltung hier nicht nötig ist, weil das Institut ohnehin aufgelöst wird. Die Gründe, aus denen die Banken hier nicht rechtzeitig durch eine indirekte Sicherungsaktion eingegriffen und eine Schließung des Instituts verhindert haben, sind vielfältig. Oft mag auch keine Gelegenheit mehr vorhanden gewesen sein, weil bald nach Schließung der Schalter durch die Bankenaufsicht der Konkursgrund festgestellt worden ist.

Da es sich bei der solidarischen Hilfe nicht wie bei den Sparkassen um eine rechtlich oder satzungsmäßig festgelegte Einrichtung, sondern um eine faktische Gewohnheit handelt, ist eine Beurteilung nur nach einer Prüfung und Übersicht der bisherigen Verhaltensweisen möglich. Es sollen deshalb zunächst anhand einer Reihe von Fällen einige typische Verhaltensweisen aufgezeigt (II.) und sodann eine Zusammenfassung von Sicherungsfällen (III.) gegeben werden. Da es sich um einen historischen Überblick handelt, stellt sich die Frage, wie weit man den Untersuchungszeitraum zurückbeziehen soll. Es scheint, daß Krieg und Währungsumstellung bankpolitisch so einschneidende Ereignisse gewesen sind, daß man historischen Ergebnissen über die Solidarität vor dieser Periode kaum eine Bedeutung für die Gegenwart

(1) Vgl. dazu Fall 2 in Unterabschnitt II

beilegen können wird. Die Jahre der Kreditkrise liegen vor dem Kreditwesengesetz und damit in einer noch weniger vergleichbaren Periode. Zudem haben die Banken in der Krisenzeit solidarische Hilfsmaßnahmen nicht durchgeführt. Die Last der Hilfeleistung lag allein auf den Schultern des Staates (1). Die Darstellung der Einzelaktionen wird sich also auf die Zeit nach 1948 beschränken. Aus der Darstellung sind sodann die Folgerungen zu ziehen für die Frage, ob diese Maßnahmen insgesamt als eine Sicherung angesehen werden können (IV.).

In einem weiteren Unterabschnitt (V.) ist jedoch eine in jüngster Zeit bekanntgewordene, regional begrenzte Sicherungseinrichtung zu berücksichtigen. Es handelt sich um eine 1958 gegründete Insolvenzen-Kasse bayerischer Kreditinstitute. Wegen der regionalen Begrenztheit der Einrichtung und der bisher unzulänglichen Informationsmöglichkeiten über ihre wirtschaftliche Bedeutung empfiehlt es sich, so vorzugehen, daß zunächst die Untersuchung über die Einzelaktionen für sich durchgeführt und zu einem Ergebnis gebracht wird (II. bis IV.) und sodann (V.) die möglichen Modifikationen geprüft werden, denen die gewonnenen Ergebnisse wegen des Bestehens der Insolvenzen-Kasse unterworfen werden müssen.

II. Einige ausgewählte Sicherungsfälle (Fünf empirische Fälle)

Von den fünf dargestellten Sicherungsfällen haben die ersten vier Fälle zu Sicherungsaktionen geführt, der fünfte Fall dagegen nicht. Bei den beiden ersten Fällen wurden indirekte Sicherungsaktionen durchgeführt, bei den beiden folgenden Fällen direkte Sicherungsaktionen.

-
- (1) Vgl. E. Hasse : Die Krisenmaßnahmen des Jahres 1931. Untersuchung des Bankwesens 1933. I. Teil. Bd. 2. Referat II/4. Berlin 1933. S. 85 : "Die scharfe Konkurrenz hatte ferner das Solidaritätsgefühl untergraben. Gemeinschaftsaktionen in den kritischen Tagen des Juli (1931) wurden dadurch unterbunden," und Übersicht "Bankenstützung durch Reich und Deutsche Golddiskontbank" auf Seite 88 (Anlage 2)
Unterstreichungen und Jahreszahl in Klammern vom Verfasser

1. Fall. Sicherung durch Kredite anderer Banken

Eine vor allem im Außenhandelsgeschäft tätige Hamburger Bank (1) geriet im Juli 1954 in eine Liquiditätskrise, die durch den Konkurs eines Schuldners und daran anschließende Einlagenabzüge des Publikums hervorgerufen wurde. Das Bankhaus hatte 1954 eine Bilanzsumme von rund 130 Mio DM, wovon rund 11 Mio auf die Gesellschafteranteile + die offenen Rücklagen entfielen. Unter Einschluß der stillen Reserven und Rückstellungen belief sich das Eigenkapital auf insgesamt 17 Mio DM. Seit Oktober 1952 war die Bayerische Staatsbank mit einer Einlage als Kommanditistin an der Bank beteiligt. Im Juli 1954 wurde die Bank durch den Konkurs eines Großschuldners, einer im Nahrungsgeschäft tätigen Firma, in Mitleidenschaft gezogen. Da die Kredite der Bank an die Firma zur Hälfte gedeckt waren, ergab sich für sie nur ein Verlust in Höhe von etwa 3 Mio aus dem Konkurs ihres Schuldners. Auf Grund von Gerüchten, die nach dem Konkurs der Schuldnerfirma auftauchten, wurden bedeutende Einlagenbeträge von der Kundschaft der Bank abgezogen, die das Institut in eine Liquiditätskrise brachten. Daraufhin leitete die Hamburger Landeszentralbank die Bildung eines Stützungskonsortiums der maßgebenden Banken des Platzes ein. Dieses Konsortium, das sieben Banken umfaßte, stellte Mittel in Höhe von 22 Mio zur Verfügung. Es gelang bereits mit Hilfe eines Teiles dieser Mittel, die Wünsche auf Konten-Auszahlung zu befriedigen und gleichzeitig die Vertrauenskrise des Publikums zu überwinden. Schon im Laufe des folgenden Jahres konnte die Bank die ihr gewährten Kredite sowie die aufgelaufenen Zinsen zum größten Teil voll zurückzahlen. Sie führt gegenwärtig ihr Geschäft, wenn auch im verkleinerten Rahmen, weiter

2. Fall. Sicherung unter voller Übernahme des Geschäfts durch eine andere Bank und Garantie eines Konsortiums

Eine kleine Stuttgarter Privatbank (2) geriet im Mai 1954 in eine Liquiditätskrise, nachdem im Verlaufe einer unsachgemäßen Geschäftsführung

-
- (1) Bankhaus Werner & Frese, Hamburg Material aus Pressemitteilungen, 1952 - 1955 (Handelsblatt, Börsenzeitung, Industriekurier)
 - (2) Bankhaus Max Klaiber K.G., Stuttgart Material aus Pressemitteilungen 1959 (ZfK, Handelsblatt)

Verluste aufgetreten waren. Die Möglichkeit einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung war nicht gegeben, weil der Komplementär keine Bankeignung hatte und der Kommanditist ohnehin berufsfremd war. Die Verbindung mit einem anderen Stuttgarter Bankhaus, das während dieser Zeit in Konkurs ging, trug zur Erhöhung der Schwierigkeiten bei. Im April war bereits ein Treuhänder der Landeszentralbank eingesetzt worden. Auf Grund des Berichts eines im Mai eingesetzten Wirtschaftsprüfers wurde dann die Schließung verfügt, jedoch auf Betreiben einer Reihe von Stuttgarter Privatbanken und des Verbandes des privaten Bankgewerbes in Baden-Württemberg ausgesetzt. Das Geschäft wurde voll von einer Bank übernommen, wobei eine Reihe anderer Privatbanken eine gemeinsame Verpflichtung zur Deckung aller sich bei der Abwicklung ergebenden Verluste übernommen haben.

3. Fall. Sicherung aller Einlagen von Wirtschaftsunternehmen und Privaten (im Rahmen eines Liquidationsvergleichs)

Eine Nürnberger Privatbank (1), die aus den deutschen Ostgebieten stammte und sich hier nach dem Kriege niedergelassen hatte, geriet im Januar 1956 in Liquiditätsschwierigkeiten, indem sie seitdem die Mindestreserveverpflichtungen in keinem Monat einhalten konnte. Die Schwierigkeiten entstanden durch eine einseitige Festlegung des Aktivgeschäfts des Instituts auf ein Entwicklungsprojekt eines Industrieunternehmens, in dem die Bank 1956 mit 20 % ihres gesamten Kreditvolumens engagiert war. Die Kredite waren nicht wieder hereinzuholen, da das Entwicklungsprojekt noch nicht in das Produktionsstadium getreten war. Zudem mußte das Bankhaus zugunsten der unrentablen Kredite an dieses Unternehmen seine rentablen Kredite an andere Unternehmen einschränken. Der tiefere Grund für die Schwierigkeiten lag darin, daß es dem Institut nicht gelungen war, an dem neuen Platz, der bankmäßig ohnehin schon übersetzt war, eine gesunde Geschäftsgrundlage zu finden. Nachdem es dem Institut während der Jahre andauernden Reichsmarkumstellung nicht gelungen war, ein leistungsfähiges und ertragreiches Geschäft aufzubauen, setzten, nachdem die Konten neu festgestellt waren, Einlagenabzüge der alten Einleger ein, die sich an anderen Plätzen der Bundesrepublik niedergelassen hatten. Die schmale Eigenkapitalbasis -

(1) Bankhaus Eichborn & Co., Nürnberg. Material aus Pressemitteilungen 1957-1959 (Volkswirt, FAZ, Handelsblatt, Deutsche Zeitung, Industriekurier)

0,6 Mio DM - hätte dem Institut zudem einen Eintritt in das risikoreiche Industriegeschäft verbieten müssen. Die Schwierigkeiten konnten mit Hilfe von teuren Tagesgeldern auf die Dauer nicht überbrückt werden. Die Anfang November aufgenommenen Verhandlungen mit einem Stillhalte-konsortium wurden abgebrochen, nachdem einen Monat später maßgebende Institute ihre Beteiligung absagten. Das zwei Tage später von der Bank beantragte Vergleichsverfahren wurde folgendermaßen durchgeführt: Die Forderungen von 4.800 Einlegern mit Konten bis zu 50.000, -- DM wurden von einem Garantiekonsortium, das aus 45 Banken bestand, aufgekauft und die Beträge den Einlegern durch acht Banken ausgezahlt. Die Garantiesumme von rund 3 Mio DM wurde je zur Hälfte von den Großbanken und den anderen teilnehmenden Banken aufgebracht. Die verbleibenden Großgläubiger mit Konten über 50.000, -- DM beliefen sich auf 20, mit einer Forderungsmasse von rund 3 Mio. Unter diesen Gläubigern waren nur öffentliche Einleger, Versicherungsgesellschaften und Bankeneinleger vertreten. Bis Ende 1959 wurden 43,33 % an die Vergleichsgläubiger ausgeschüttet. Weitere 10 bis 15 % werden aus der Restabwicklung noch erwartet.

4. Fall. Sicherung für Kleinanlagen von Wirtschaftsunternehmen und Privaten und für bestimmte Großeinlagen (im Rahmen eines Konkursverfahrens)

Die Schalter einer mittleren Bank in Hamburg (1), die sich der Finanzierung von Viehhandelsumsätzen widmete, wurden im Dezember 1950 von der Bankenaufsicht geschlossen, nachdem das Institut insolvent geworden war. Die Verluste, die das Institut erlitten hatte, waren einmal auf die durch persönliche Motive bedingte Ausdehnung der Geschäftstätigkeit auf Geschäftszweige zurückzuführen, in denen die Geschäftsführer keine Sachkenntnis besaßen (Fischindustrie, Filmwirtschaft), zum anderen auf eine leichtsinnige Aufblähung der Repräsentationskosten. Ein Konsortium von Hamburger Banken bot nach der Schalterschließung eine Entschädigung der Kleingläubiger unter der Bedingung an, daß das Institut

-
- (1) Handels- und Verkehrsbank A.G., Hamburg (Schlachterbank). Material aus Pressemitteilungen 1951 - 1952 (ZfK, Die Zeit, Handelsblatt, und Mitteilungen des Liquidators

würde. Die Garantiesumme war beschränkt auf 20 Prozent des insgesamt zu erwartenden Ausfalls. Höchstens wollte das Konsortium 1 Mio zuschießen. Nachdem der Vorstand auf einer außerordentlichen Hauptversammlung im Februar 1951 eine Überschuldung von 10 Mio bei ausstehenden Krediten von 33 Mio (Bilanzsumme : 39 Mio) verkündet und anschließend Antrag auf Liquidation auf dem Wege des Vergleichs (angebotene Quote : 35 %) gestellt hatte und dieser Antrag durch Einspruch des Bundes als Gläubiger von 7 Mio abgelehnt wurde, wurde der Konkurs eröffnet. Die Sicherungsaktion des Konsortiums wurde folgendermaßen durchgeführt : Es wurden alle Forderungen von Wirtschaftsunternehmen und Privaten bis zum Betrage von 100.000, -- DM übernommen. Dazu wurde die Forderung eines ausländischen Einlegers, die über 100.000, -- DM lag, übernommen. Nicht übernommen wurde die Forderung eines privaten Großeinlegers in Höhe von 2,3 Mio sowie die Forderungen von öffentlichen Dienststellen (hauptsächlich Bundesernährungsministerium) von 6,8 Mio. Für die Konkursgläubiger stand Anfang 1960 eine Quote von 37,5 % zu erwarten.

5. Fall. Fehlen einer Sicherungsaktion bei Konkursverfahren

Ein Bankhaus in Düsseldorf (1) mit einer Bilanzsumme von rund 0,5 Mio wurde im Oktober 1953 von der nordrhein-westfälischen Bankenaufsichtsbehörde geschlossen, nachdem sich aus Untersuchungen ergeben hatte, daß keine Sicherheit mehr für die dem Bankhaus anvertrauten Gelder bestand. Gleichzeitig damit wurde automatisch gemäß § 7, II KWG die Liquidation verfügt. Das Institut hatte Verbindlichkeiten von 0,46 Mio, Debitoren von 0,47 Mio, von denen 0,35 Mio dubiose Kredite an das Personal waren. Von diesen dubiosen Forderungen des Instituts galten 0,2 Mio als uneinbringlich, so daß für die Gläubiger nach Abzug der Liquidationskosten von rund 0,26 Mio zur Deckung ihrer Forderungen zur Verfügung standen. Die nordrhein-westfälischen Banken hatten eine Sicherungsaktion zugunsten der Einleger des Instituts abgelehnt. Damit war das Bankhaus die erste Bank, die nach dem Kriege in

(1) Egly & Co. K. G., Düsseldorf. Material aus Pressemitteilungen 1953 - 1954 (Die Welt, Handelsblatt, Industriekurier, Börsenzeitung)

der Bundesrepublik in Liquidation gehen mußte. Der Liquidator stellte in der ersten Gläubigerversammlung eine Ausschüttungsquote von rund 50 % in Aussicht. Es wurde zunächst eine Quote von 35 % gleichmäßig an alle Gläubiger ausgeschüttet, da es auch nach Konkurseröffnung nicht zu einer Sicherungsaktion der Banken gekommen war.

Die dargestellten Sicherungsfälle sind so ausgewählt worden, daß die möglichst einen typischen Querschnitt davon geben sollten, in welcher Weise die Einlagen bei in Schwierigkeiten geratenen Banken (=Sicherungsfälle) durch solidarische Aktionen anderer Banken gesichert oder nicht gesichert worden sind.

III. Zusammenfassung offener Sicherungsfälle seit 1948

Neben dieser kasuistischen Darstellung typischer Art soll nun noch ein zusammenfassender Überblick über Sicherungsfälle gegeben werden, die seit 1948 durch Auflösung des Instituts oder durch Übernahme des Geschäfts durch ein anderes Institut abgewickelt worden sind. Es handelt sich, unter Einschluß der eben geschilderten Fälle 2 bis 5 um 15 Sicherungsfälle, die sich wie folgt zusammensetzen (1) :

1. In 6 Sicherungsfällen wurden keine Sicherungskonsortien gebildet. Es handelt sich um 4 Konkurse und 2 Liquidationsvergleiche (2).

-
- (1) Die Angaben beruhen auf einer Sichtung von Presseartikeln, Archivnotizen von Banken, Konkursakten und Unterlagen von Behörden des Kreditwesens. Eine systematische und lückenlose Übersicht über die Bankenzusammenbrüche der geschilderten Art von amtlicher oder halbamtlicher Seite besteht nicht. Ebenso wenig bestehen sie für frühere Perioden. Zum Zwecke des methodischen Vergleichs mit der hier unternommenen Darstellung wird hingewiesen auf : H. Meltzer : Das Depositenwesen in Deutschland. Untersuchungen über die Liquidität der Depositen-Institute und die Sicherheit der Depositengelder. Jena 1912. S. 82-92. Insbesondere Tab. "Depositenverluste 1908-1910." S. 83
 - (2) Konkurse der Bankhäuser W u. G. Bauer K. G. , Stuttgart, Egly & Co, Düsseldorf, Glaub & Cie. , Stuttgart und Bahl & Co. , Hamburg. Liquidationsvergleiche der Bankhäuser Hofstetter & Co, Lauterbach und F. Lange & Co. , Hamburg

2. In 9 Fällen wurden Sicherungsaktionen durchgeführt, und zwar zwei volle Sicherungsaktionen, in deren Zug das Geschäft übernommen wurde, ohne daß für die Einleger ein Verlust entstand (1), und 7 Sicherungsaktionen, bei denen die Sicherung der Einlagen auf die Kleingläubiger beschränkt wurde. Die Begrenzung belief sich in den einzelnen Fällen auf die folgende Höhe pro Einleger :

DM 100.000 in 1 Fall (Konkurs) (2)

DM 50.000 in 1 Fall (Liquidationsvergleich) (3)

DM 10.000 in 1 Fall (Konkurs) (4)

DM 5.000 in 1 Fall (Liquidationsvergleich) (5)

DM 1.000 in 1 Fall (Liquidationsvergleich) (6)

unbekannte Höhe in 2 Fällen (Konkurse) (7)

IV. Folgerungen für die Frage der Sicherung der Einlagen bei Kreditbanken

Bei den dargestellten Sicherungsfällen, oder Bankenschwierigkeiten hat es Fälle gegeben, in denen

1. die Solidarität der Banken zu einer unbeschränkten Sicherung geführt hat (erster und zweiter Fall);
2. die Solidarität nicht gegeben war und nicht zur Sicherung irgendwelcher Einlagen oder sonstigen Forderungen geführt hat (letzter Fall);

-
- (1) Max Klaiber K. G. , Stuttgart und Württembergisch-Hohenzollerische Privatbank A. G. , Tübingen
 - (2) Handels- und Verkehrsbank A. G. , Hamburg
 - (3) Eichborn & Co. , Nürnberg
 - (4) G. A. Kochen, Hamburg
 - (5) A. W. Michel K. G. , Frankfurt
 - (6) H. Henschel, Berlin
 - (7) Cüppers & Co. , Frankfurt/Main und De Weldige-Cremer, Dorsten

3. die Solidarität gegeben war und zu einer Sicherung eines Teils der Einlagen geführt hat, jeweils jedoch in verschiedenem Ausmaße (dritter und vierter Fall).

Das Ergebnis zeigt damit ein heterogenes Verhalten. Ist es möglich, aus dem verschiedenartigen Verhalten dennoch eine homogene Grundverhaltensweise abzuleiten, wenn man die Verschiedenheit der Voraussetzungen in den verschiedenen Fällen berücksichtigt ? Mit anderen Worten und spezieller gefaßt : Ist es möglich, eine Norm darüber aufzustellen, welcher Kreis von Banken als "sichernd" in Frage kommt, wenn an einem Ort ein Institut in Schwierigkeiten gerät ? Dazu sind die Fälle zu verschieden. Die starke Variation ist ein Ausdruck dafür, daß es sich eben nicht um vergleichbare Fälle handelte und daß die beiden am leichtesten faßbaren Merkmale, nämlich das der Größe und des Bankplatzes, nur zwei von einer Vielzahl von Faktoren sind, die das jeweilige Verhalten der Nachbarbanken bestimmen, die Anzahl der sich zur Sicherung zusammenfindenden Banken, ihre größenmäßige Streuung, örtliche Verteilung etc. Man muß wohl feststellen, daß wegen der Vielzahl der Merkmale die Anzahl der vorliegenden Fälle zu klein ist, als daß man nach dem Gesetz der großen Zahl eine Regelmäßigkeit des Verhaltens ablesen könnte.

Tatsächlich wäre noch nicht viel gewonnen, wenn man den Kreis der in einem bestimmten Fall regelmäßig sichernd einspringenden Banken ermitteln könnte, denn es dürfte unmöglich sein, den zweiten Schritt zu tun, nämlich zu ermitteln, bis zu welcher Grenze diese Banken in der Regel zu leisten bereit sind. Hier betritt man erneut ein Feld der Unwägbarkeiten, auf dem die Belastungen einer Bank aus Sicherungsaktionen und die Belastungen, die sich aus einem allgemeinen Vertrauensschwund ergeben würden, gegeneinanderstehen und von der Geschäftsführung jeder Bank gegeneinander abgewogen werden müssen. Die in eine solche "Nutzenkalkulation" eingehenden Daten sind wiederum von Bank zu Bank so verschieden, daß keine generellen Verhaltenshypothesen, schon gar nicht quantitativer Art, ermittelt werden können - es sei denn eine extreme Aussage, nämlich die, daß die Zahlungsbereitschaft und damit die Sicherungsmasse auf Null zusammenschrumpfen würde, wenn sich das gesamte Banksystem in eine Krise hineinbewegen und dabei von einem allgemeinen Vertrauensschwund begleitet würde, der alle Banken gemeinsam beträfe. Die finanziellen Belastungen wären in diesem Falle,

da es um die Teilnahme an vielen Sicherungsaktionen ginge, sehr hoch, während es illusorisch wäre, zu hoffen, daß man mit Hilfe einiger Sicherungsaktionen dem massenpsychisch bestimmten Vertrauensschwund entgegenwirken könne.

Es kann aus dem Material nur die Folgerung gezogen werden, daß für den Einleger einer beliebigen Kreditbank in der Bundesrepublik nicht die vollständige Gewähr dafür gegeben ist, daß bei einem Zusammenbruch seiner Bank ein Konsortium seine Forderung übernehmen und voll auszahlen wird. Diese Gewähr ist für private Großeinleger noch weniger gegeben. Das gleiche gilt für öffentliche Einleger, Banken und Versicherungsunternehmen (1). Im Ergebnis kann festgestellt werden, daß das als "solidarische Einzelaktionen zur Sicherung der Einlagen" bezeichnete Verhalten der Banken in der Vergangenheit es nicht zuläßt, die Einlagen des Publikums - auch der kleinen Einleger - generell als gesichert zu bezeichnen. Aus dem Ergebnis ist jedoch nicht die Folgerung zu ziehen, daß die Bedeutung der solidarischen Einzelaktionen bei

- der Milderung von Verlusten für Einleger und
- der Stärkung des Vertrauens des Einlegerpublikums

unbeachtlich sei und deshalb vernachlässigt werden könnte. Im Gegenteil. Die Lücken in der Reihe der Sicherungsaktionen verbieten zwar, von einer Sicherung der Einlagen schlechthin zu sprechen; dieser Mangel wäre aber mit einem verhältnismäßig geringen Einsatz zu beseitigen. Die solidarischen Einzelaktionen sind eine Gegebenheit, an der man nicht vorbeigehen sollte, wenn man die Möglichkeiten einer gesetzlichen Regelung der Einlagensicherung in der Bundesrepublik prüfen will. Der Schlußteil der Arbeit, der dieser Aufgabe gewidmet ist, wird daher auf das Anschauungsmaterial dieses Abschnittes zurückkommen müssen.

V. Die Insolvenzenkasse bayerischer Kreditinstitute

Auf einer Pressekonferenz anläßlich des Jubiläums der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank sind in München im Oktober 1960 einige

(1) Zu einem ähnlichen Urteil kommt die Bundesregierung in ihren Begründungen zum KWG-Entwurf. Vgl. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode ; Drucksache 1114 ... S. 22

mündliche Angaben über eine im Jahre 1958 gegründete Insolvenzenkasse gemacht worden (1). Danach ist die Anregung zur Gründung dieser Sicherungseinrichtung von der bayerischen Bankenaufsicht ausgegangen, offenbar im Anschluß an den Zusammenbruch des Bankhauses Eichborn & Co, Nürnberg, im November 1956 (2).

Ziel der Einrichtung ist der Schutz der Sparer und sonstigen Einleger von in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Instituten, die Mitglieder der Kasse sind. Der Kasse sind alle privaten Kreditinstitute des Landes Bayern beigetreten. Die Beiträge, die in Zahlungen an einen Fonds bestehen, werden vorwiegend nach der Bilanzsumme aufgeschlüsselt. Die Mittel des Fonds werden zinsbringend angelegt. Über die Höhe des Fonds sowie die Beitragsätze werden keine Angaben gemacht. Im übrigen stehen keine Informationsquellen offen, aus denen weitere wichtige Gestaltungselemente entnommen werden könnten, da alle Einzelheiten geheimgehalten werden.

Auf eine umfassende Darstellung und eine Würdigung dieser neuartigen Einrichtung muß daher verzichtet werden. Aus dem wenigen Material Folgerungen für die Sicherheit der Einlagen zu ziehen, ist nicht möglich, da insbesondere über die Höhe der Sicherungsmasse und irgendwelche Bedingungen, an die die Hilfen geknüpft sind, nichts bekannt ist. Die neue Einrichtung kann daher im Rahmen dieser Darstellung vorläufig nur als ein Ausdruck dafür gewürdigt werden, daß die bayerischen Kreditinstitute bereit sind, Sicherungsaktionen durchzuführen und diese Bereitschaft auch intern verbindlich festgelegt und institutionell konsolidiert haben. In diesem Sinne sind folglich die für die Bundesrepublik gezogenen Folgerungen für die Sicherheit der Einlagen in einer beliebigen Kreditbank (Unterabschnitt II.) zu modifizieren, wo es sich um Einlagen in bayerischen privaten Kreditinstituten handelt.

(1) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 246, vom 20.10.1960. "Die Insolvenzen-Kasse". S. 13

(2) Die Darstellung findet sich in diesem Abschnitt, Unterabschnitt I., 3. Fall

DRITTER ABSCHNITT :

Sicherung der Einlagen bei den Kreditgenossenschaften durch Haftsummen und solidarische Fonds

I. Die Bedeutung der Haftsummen für das Sicherungsproblem

Die Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft kann entweder eine unbeschränkte oder eine beschränkte Haftpflicht vorsehen. Während die 766 gewerblichen Kreditgenossenschaften alle die beschränkte Haftpflicht kennen, ist diese Rechtsform nur bei 3.374 von den insgesamt 10.762 ländlichen Kreditgenossenschaften gegeben. Der überwiegende Teil hat die unbeschränkte Haftpflicht. Drei Institute sind Gesellschaften oder Vereine (1). Die Haftpflicht stellt eine Verpflichtung des Genossenschaftsmitgliedes, also des Inhabers eines Geschäftsguthabens, dar, eine begrenzte - oder unbegrenzte - Summe in das Vermögen der Genossenschaft einzuzahlen, wenn diese ihre Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern nicht mehr erfüllen kann (2). Die Haftpflicht ist nicht solidarisch, sondern geteilt, sie gilt nicht unmittelbar gegenüber den Gläubigern, sondern nur gegenüber der Genossenschaft, sie gilt nicht prinzipal, also vor dem Versuch des Gläubigers, sich aus dem Vermögen der Genossenschaft zu befriedigen, sondern subsidiär, also erst im Konkurs (3). Diese Prinzipien gehen deutlich aus § 105, I des Genossenschaftsgesetzes hervor :

" (1) Soweit die Konkursgläubiger wegen ihrer bei der Schlußverteilung (Konkursordnung § 161) berücksichtigten Forderungen aus dem ... Vermögen der Genossenschaft nicht befriedigt werden, sind die Genossen verpflichtet, Nachschüsse zur Konkursmasse zu leisten."

-
- (1) Stand der Zahlen : Ende 1958. Aus DGV : Jahrbuch 1958. S. 39 und Deutscher Raiffeisenverband : Jahrbuch 1958. S. 18
 - (2) Vgl. § 105, I, Genossenschaftsgesetz
 - (3) Vgl. K. Antoine : Die genossenschaftliche Haftpflicht. Genossenschaftliche Schriftenreihe. Herausgeg. von G. Schachtschabel. Heft 4. Heidelberg 1957. S. 20/21

Die Verpflichtung kann entweder auf einen bestimmten Betrag beschränkt oder aber unbeschränkt sein. Die Summe der Beträge, bis zu denen die Genossen haftpflichtig sind, die Summe also der individuellen Haftsummen, stellt die Gesamthaftsumme dar. Diese Gesamthaftsumme einer Genossenschaft ist ein Fonds, der im Falle ihres Zusammenbruchs nachträglich mobilisiert werden kann. Sie ist damit als eine Sicherungsmasse anzusehen, deren Gegenstand die Sicherung des Wertes der der Genossenschaft anvertrauten Einlagen und sonstigen Fremdmittel ist. Der Umstand, daß die Sicherungssumme von den Genossen, also den Teilhabern des Instituts selbst aufgebracht wird, steht nicht im Widerspruch zu dem Kriterium, daß die Mittel "von außen" zugeführt werden müssen, denn die Haftsummen stehen außerhalb der Bilanz und außerhalb des Eigenkapitals der Genossenschaft. Jedoch ist noch ein Problem zu lösen :

Es ist zu beachten, daß bei eingetragenen Genossenschaften nicht nur die Geschäftsguthaben und die Rücklagen, sondern zusätzlich ein Zuschlag, "welcher der Haftsummenverpflichtung der Genossen Rechnung trägt", als "haftendes Eigenkapital" angesehen werden (1). Diese Einbeziehung dient dazu, die Kreditbasis der Genossenschaften zu erweitern, also ihnen zu ermöglichen, mehr Fremdmittel aufzunehmen. - Im Verhältnis zu ihrem Eigenkapital im engen Sinne können die Fremdmittel daher größer sein als bei den anderen Gruppen von Kreditinstituten, die sich alle an die gleiche Relation von Gesamtverpflichtungen zu Eigenkapital halten müssen. Das Risiko für die Einlagen würde aber trotzdem bei den Kreditgenossenschaften nicht als größer anzusehen sein, da wohl angenommen werden kann, daß die Haftsummen bei Bedarf bis zur Höhe des gesetzlichen Haftsummenzuschlags eingebracht werden können. Folgt man diesen Gedankengängen des Gesetzes, so scheint es zunächst, daß es nicht mehr möglich ist, die Haftsumme als eine Sicherungsmasse anzusehen, da über diese Masse schon während des normalen Geschäftsablaufs disponiert wird, indem man sie zur Tragung des Risikos heranzieht, das in der Vergrößerung der Gesamtverpflichtungen gegenüber dem Eigenkapital - im engen Sinne - liegt. Ein Fonds, der bereits zur Risikodeckung benutzt wird, kann nicht mehr als Sicherungsmasse gelten.

Dieses Urteil wäre aufrechtzuerhalten, wenn nicht eine gesetzliche Vorschrift über die Konkurseröffnung die Stellung der Haftsummen als echte Garantiemassee doch wiederum sichern würde : nach § 140 Genossenschafts-

(1) Nach den Bestimmungen des § 11, II, c KWG

gesetzt ist der Konkurs zu eröffnen, wenn Überschuldung vorliegt, das heißt, wenn der Überschuß der Passiven über die Aktiven ein Viertel der Haftsummen aller Genossen übersteigt. Es ist also nicht möglich, daß die Genossenschaft ihre Verluste bei ungünstigem Geschäftsverlauf allmählich bis zur Gesamthöhe der Haftsummen anwachsen läßt, so daß bei Konkurs-eröffnung keine freien Haftsummen mehr verfügbar wären. Die Vorschrift gibt die Gewähr dafür, daß bei ordnungsmäßiger Konkurserklärung eines Unternehmens, also bei einer Überschuldung von 25 % der Haftsummen aller Mitglieder, außer der zur Deckung dieser Überschuldung notwendigen Haftsumme weitere Teile der Haftsumme zur Verfügung stehen, die in Reserve liegen und als echte Sicherungsmasse angesehen werden können. Hinzu kommt, daß das Gesetz nicht die gesamte Haftsumme zu dem haftenden Eigenkapital rechnet, sondern in der Regel nur einen Bruchteil (1).

Vergleicht man die Sicherung durch die Haftsummen in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung mit der Sicherung bei den Sparkassen, so lassen sich gewisse Ähnlichkeiten feststellen. Die Gemeinsamkeit mit der Ausfallbürgschaft liegt darin, daß die Sicherung erst wirksam wird, nachdem das Institut insolvent geworden ist, oder in Konkurs gegangen ist. Dem Gemeindevermögen als Sicherungsmasse entspricht hier das Vermögen der Genossen. Allerdings ist deren Haftung oft nicht unbeschränkt, wie es immer bei der Gemeinde der Fall ist. Daß die Genossen der Genossenschaft gegenüber haften, die Gemeinde aber direkt gegenüber den

(1) Aus Art. 14 der gemäß § 11, II KWG (alt) erlassenen Bekanntmachung der Bankenaufsichtsbehörden ergeben sich praktisch folgende Haftungszuschläge als Prozentsätze der Geschäftsguthaben und Rücklagen oder als absolute Beträge :

- | | |
|--|--------|
| a) Für Volksbanken (immer beschränkte Haftpflicht | 30 %, |
| maximal statutarische Haftsumme. | |
| b) Für Raiffeisenkassen mit unbeschränkter Haftpflicht | 100 DM |
| pro Mitglied, mindestens aber | 50 %, |
| c) Für Raiffeisenkassen mit beschränkter Haftpflicht | 50 %. |

Nach Consbruch, J./Möller, A.: Gesetz über das Kreditwesen mit verwandten und zugehörigen Vorschriften. 3. Aufl. München und Berlin 1958, S. 95

Konkursgläubigern, dürfte wirtschaftlich nicht von Bedeutung sein. Mit der Ausgleichungspflicht der Gemeinde bestehen allerdings wenig Berührungspunkte. Wenn die Genossen sich entschließen, eine Unterbilanz dadurch zu beseitigen, daß sie ihre Geschäftsanteile erhöhen, so wäre das Verfahren dem der Ausgleichung vergleichbar. Da die Genossen aber zu Nachschüssen auf diesem Wege nicht verpflichtet sind, kann diese Verfahrensmöglichkeit nicht als Sicherung angesprochen werden. Eine Gemeinsamkeit der Sicherung bei Sparkassen und Genossenschaften liegt darin, daß die Sicherung auf das jeweilige Institut begrenzt ist. Es handelt sich nicht um Einrichtungen aller Sparkassen und aller Genossenschaften insgesamt. Die Sicherungsmasse eines Instituts kommt einem anderen Institut nicht zugute.

Es soll nunmehr versucht werden, eine Vorstellung von der Größenordnung der Sicherungsmasse zu erlangen, die bei jeder Kreditgenossenschaft in Form der Haftsummen zur Verfügung steht. Für die Volksbanken geht aus dem Material, das in der Tabelle 2 auf der folgenden Seite zusammengestellt ist, hervor, daß im Durchschnitt bei einer Kreditgenossenschaft eine Sicherungsmasse zur Verfügung steht, die sich auf 4,7 % (62 von 1.315) der Fremdmittel beläuft. In Anbetracht der Tatsache, daß nur das begrenzte Risiko gedeckt werden muß, das in einer gegenüber den gesetzlichen Erfordernis verspäteten Konkurserklärung liegt, ist diese Sicherungsmasse als ausreichend anzusehen, wenn man die strengen Prüfungs- und Kontrollmöglichkeiten in Betracht zieht, die bei der Überwachung der Kreditgenossenschaften gegeben sind.

Die Haftsummen aller ländlichen Kreditgenossenschaften mit beschränkter Haftpflicht werden für Ende 1958 auf 380 Mio DM geschätzt (1). Die Schätzung beruht auf einer mehrere Jahre zurückliegenden repräsentativen Teilerhebung, deren Ergebnisse fortgeschrieben werden. Die Zahl stellt nur eine grobe Annäherung dar. Für die unbeschränkt haftenden Kreditgenossenschaften - es gibt sie nur bei ländlichen Kreditgenossenschaften - liegen keine Schätzungen vor. Es dürften hier auch kaum Unterstellungen gemacht werden können, die unangreifbar wären. Legt man den Haftsummenzuschlag der Bankenaufsichtsbehörden zugrunde (2) so ergibt sich eine Gesamthaftsumme aller unbeschränkt haftenden Ge-

(1) DGK : Bericht über das 10. Geschäftsjahr (1959) . S. 50

(2) Vgl. Anmerkung 1. S. 57

T a b e l l e 2

Eigenkapital, Haftsummen und Fremdmittel bei den Volksbanken (1),
Ende 1958

=====		
Ende 1958 betrugen	bei allen Volksbanken ⁽¹⁾	Indexpzahlen
	Mio DM	Index Eigenkap.=100

I. das Eigenkapital (2) (Geschäftsguthaben und Rücklagen)	365	100
II. die statutarischen Haftsummen der Genossen	303	83
III. die davon unter Abzug von 25 % als echte Sicherungsmasse anzusehenden Beträge (75 % von II.)	227	62
IV. der Haftsummenzuschlag gemäß § 11 KWG (alt) (30 % von I.)	110	30
V. die Fremdmittel (Bilanzsumme abzüglich Eigenkapital)	4.801	1.315

Quelle : DGV : Jahrbuch 1958. S. 40 und 46 (in Verbindung mit S.126/127

- (1) Ohne Beamtenbanken und ohne Volksbanken in Westberlin
 (2) Nicht berücksichtigt sind ausstehende Einzahlungen auf Geschäftsanteile in Höhe von 41,3 Mio DM. Vgl. S.46 der angegebenen Quelle.

nossenschaften von nur 107,1 Mio DM (1). Unterstellt man dagegen, daß die unbeschränkt haftenden Genossen ebensoviel an Haftsummen werden aufbringen können wie die beschränkt haftenden Mitglieder von ländlichen Kreditgenossenschaften mit beschränkter Haftpflicht, also im Durchschnitt 488 DM pro Mitglied (2), so würde sich eine Gesamthaftsumme aller Kreditgenossenschaften mit unbeschränkter Haftpflicht von 524 Mio DM ergeben. Eine Aufgliederung der Eigenkapital- und Bilanzsummen der ländlichen Kreditgenossenschaften auf Genossenschaften mit beschränkter und solche mit unbeschränkter Haftpflicht besteht nicht. Es ist daher nicht möglich, für die beiden Rechtsformen anzugeben, wie groß die Sicherungsmasse im Vergleich zu den Fremdmitteln einer Genossenschaft durchschnittlicher Größe ist. Die Bildung eines Durchschnittswertes für beide Rechtsformen würde angesichts der verschiedenen Gegebenheiten auch zu einem unrealen Ergebnis führen. Eine weitere Verarbeitung der errechneten Werte ist auch wegen ihres stark hypothetischen Charakters nicht ratsam.

II. Die genossenschaftlichen Hilfsfonds

Der genossenschaftliche Hilfsfonds (Raiffeisenkassen) und der genossenschaftliche Garantiefonds (Volksbanken) sind freiwillige Einrichtungen der genossenschaftlichen Organisationen, die in den dreißiger Jahren geschaffen wurden. Sie stellen regional und zentral gesammelte Reserven dar, die zur Deckung von Verlusten dienen, die bei den Kreditinstituten auftreten, sowie zur Stellung von Bürgschaften, Gewährung von Krediten, gelegentlich auch als Starthilfe für neu gegründete Institute in der Form von Einlagen. Die Fonds sind satzungsrechtlich festgelegte Einrichtungen. Sie geben weder den Einlegern, noch den ihnen angehörenden Instituten einen Rechtsanspruch auf Hilfe. Beide Einrichtungen werden zwar nach

-
- (1) 1,071 Mio Mitglieder, deren jedem DM 100,- Haftsumme zugerechnet werden. DGK; Bericht... (1959). S. 50. Die Zahlen werden dort unter "unbeschränkte Haftpflicht, davon bei Kreditgenossenschaften" ausgewiesen. Da, wie eingangs erwähnt, es nur bei den ländlichen Kreditgenossenschaften solche mit unbeschränkter Haftpflicht gibt, ist diese Rubrik gleichbedeutend mit: "ländl. Kreditgenossenschaften m. u. H."
- (2) Haftsumme von DM 380 Mio auf 0,779 Mio (1,850 Mio minus 1,071 Mio) Mitglieder. DGK; Bericht ... (1959). S. 49/50

außen hin bekannt gemacht (1), die Geheimhaltung ihrer Organisation, ihrer Mittel und ihrer Tätigkeit bildet jedoch ein Grundprinzip ihrer Verwaltung. Es ist daher nicht möglich, beide Einrichtungen näher darzustellen und zu würdigen. Es kann lediglich ein empirischer Fall einer Sicherungsaktion dargestellt werden, aus dem beispielhaft die Wirkungsweise der genossenschaftlichen Sicherungseinrichtung hervorgeht. Der Fall lief folgendermaßen ab (2) :

Bei einem genossenschaftlichen Kreditinstitut zeigten sich im Jahre 1956 Verluste aus dem Kreditgeschäft in Höhe von rund 800.000 DM, die nur mit rund 300.000 DM durch vorhandene Wertberichtigungen und Rücklagen gedeckt waren, so daß sich ein ungedeckter Verlust in Höhe von rund 500.000 DM ergab. Die Bilanzsumme dieser Bank betrug Ende 1956 rund 4.500.000 DM.

An Gesamteinlagen waren der Bank anvertraut	DM 2.350.000
An Bankschulden waren vorhanden	DM 925.000
Die Geschäftsguthaben der Genossen betrugen	rd. DM 144.000
Die Gesamthaftsumme betrug	DM 350.000

Selbst wenn die Geschäftsguthaben restlos zur Verlustdeckung herangezogen worden wären, wäre noch ein ungedeckter Verlust verblieben in Höhe von DM 356.000, also ungefähr in Höhe der Gesamthaftsumme der Mitglieder, die nur im Konkursfall zu realisieren gewesen wäre. Der Konkursfall war gegeben, da ein ungedeckter Verlust von DM 356.000 Konkursgrund gemäß § 140 GenG. (Überschuldung) bedeutet. Bei dem zuständigen Prüfungsverband und den Zentralgeschäftsanstalten war man sich über folgendes einig :

- Der Konkurs muß vermieden werden.
- Kein Sparer darf Geld verlieren.

-
- (1) Vgl. beispielsweise die Erwähnung der Garantiefonds in :
H. Baumann ; Rückblick und Ausblick. Deutscher Genossenschafts-
tag 1959 Berlin. Herausgeg. vom Deutschen Genossenschaftsver-
band. Wiesbaden 1959. S. 116 und in DGV; Jahrbuch 1958. S. 33.
- (2) Die folgende Darstellung des Sicherungsfalles beruht auf einem
brieflichen Bericht eines Prüfungsverbandes der ländlichen Kre-
ditgenossenschaften aus dem Jahre 1959

- Wenn möglich, sollen auch die Geschäftsguthaben und damit auch eine Basis für die Aktivkreditgrenze gemäß § 12 KWG erhalten bleiben.
- Geschäftsführerwechsel ist notwendig.

Die Sanierung wurde wie folgt durchgeführt :

Abschreibung von vorhandenen und in 1956 gebildeten Wertberichtigungen	DM 245.000
Abschreibung von Rücklagen	DM 65.000
Regreßleistung der Verwaltung	DM 100.000
<u>Zuschuß der Genossenschaftsorganisation (Hilfsfonds)</u>	<u>DM 390.000</u>
	DM 800.000
	=====

Damit war die Bilanz bereinigt. Die Bank hat nicht an Vertrauen verloren, sondern - im Gegenteil - sich unter einem neuen hauptberuflichen Geschäftsführer sehr gut entwickelt.

Die Bilanzsumme ist zwar durch den Abbau der Großkredite einerseits und die restlose Tilgung der Nostroverpflichtungen und die Abschreibung der Wertberichtigungen und der Rücklagen von 4,5 Mio 1956 auf 3,3 Mio 1958 zurückgegangen, aber die Einlagen sind von 2,35 Mio auf 2,90 Mio gestiegen und anstatt Nostroverpflichtungen in Höhe von DM 925.000 weist die Bilanz 1958 DM 330.000 Barreserven und DM 470.000 Bankguthaben aus. Die Bank ist liquide und arbeitet wieder rentabel, so daß sie auch wieder rund DM 30.000 an Rücklagen bilden konnte. Mit den Geschäftsguthaben der Genossen weist die Bilanz per 31.12.1958 ein Eigenkapital von rund DM 170.000 aus. Das Vertrauen der Einleger und der Mitglieder blieb der Bank erhalten, obwohl durch Verkündung in der Generalversammlung die Verluste bekannt waren.

III. Die bisherige Auswirkung der Haftsummen- und der Fondssicherung auf die Sicherheit der Einlagen

Die Wirksamkeit der geschilderten Sicherungseinrichtungen läßt sich ne-

gativ dahingehend bestimmen, daß bisher keine Einleger und sonstigen Gläubiger einer Kreditgenossenschaft eine Einbuße oder einen Verlust ihrer Forderungen erlitten haben (1). Im übrigen ist die Sicherung nicht nur bedeutsam im Hinblick auf die Einlagen- und sonstigen Verpflichtungen, sondern auch im Hinblick auf die Geschäftsguthaben und Geschäftsanteile der Mitglieder. Die besondere Rechtsstruktur der Genossenschaften (besonders leichter Austritt der Mitglieder !) bringt es mit sich, daß mit dem Vertrauen und den Vermögenswerten, die die Mitglieder ihrer Genossenschaft übergeben, ebenso sorgsam umgegangen werden muß wie mit dem Vertrauen der Einleger. Die Fonds haben daher auch ihre Funktion in der Bewahrung der Genossen selbst vor Zusammenlegung ihrer Geschäftsanteile oder vor der Verpflichtung zur Leistung von Nachschüssen. Bereits auf diesem Gebiet zeigte sich die Tätigkeit der Organisation sehr erfolgreich; nur in wenigen Einzelfällen sind die Geschäftsanteile zur Deckung von Verlusten herangezogen worden, während Haftsummenverpflichtungen im Konkursfalle bisher überhaupt nicht beansprucht worden sind.

(1) Vgl. DGV. Jahrbuch 1958. S. 33 Vgl. ebenfalls; H. Baumann : Rückblick ... S.105

ZWEITES KAPITEL:

=====

DIE SICHERUNG DER EINLAGEN IN DEN USA

=====

Die vier wichtigsten Gruppen von Kreditinstituten, die Einlagen des Publikums verwalten, sind in den USA die Handelsbanken oder Commercial Banks, die Baubanken oder Savings and Loan Associations, die Sparkassen oder Mutual Savings Banks und die Post. Die Tabelle unten gibt einen Überblick über den Stand der Einlagen bei den genannten Gruppen. Es handelt sich dabei um die Einlagen aller Arten von Einlegern und aller Fristigkeiten, wobei allerdings bei den Sparkassen fast ausschließlich Spareinlagen gegeben sind; ebenso bei den Baubanken, wo die Spareinlagen die Bezeichnung "Sparkapital" tragen (Vgl. Tabelle 3 unten !).

T a b e l l e 3

Gesamte Einlagenverbindlichkeiten der Commercial Banks, Baubanken,
Sparkassen und der Postsparkasse
Ende 1958, in Mio \$

=====

Institute	Einlagen
I. Commercial Banks (1)	217.291
II. Baubanken (2)	46.375
III. Sparkassen	34.040
IV. Postsparkasse (3)	1.213

Quellen; FDIC; Annual Report 1958. p.184/185. FHLB Board; Combined Financial Statements (1958). p.16. Office of the Postmaster General; Report of Operations of the Postal Savings System, 1958. p.3

- (1) Einschließlich stock savings banks und nondeposit trust companies
- (2) Nur Mitglieder des Federal Savings and Loan System, mit 97 % der Bilanzsumme aller Baubanken. Vgl. FHLB Board; Combined. . (1958). p.5
- (3) Per 30.6.1958

I. Die Commercial Banks

Die Organisation und Gliederung der amerikanischen Depositenbanken sollen hier nicht dargestellt werden, da sie allgemein bekannt sein dürfen. Zudem kann auf die laufende Veröffentlichung des Federal Reserve Board : "Federal Reserve Bulletin" hingewiesen werden (1).

II. Die Baubanken oder Savings and Loan Associations

Die Baubanken stellen ein Mittelding zwischen Bausparkassen und Sparkassen dar. Diese Institute finanzieren sich zu nahezu neun Zehnteln durch Spareinlagen ihrer Mitglieder, die auch als "Kapital", "Investitionen" oder "Sparanteile" bezeichnet werden. (Vgl. Section 5. b. Home Owners' Loan Act 1933.) Ab 1850 wurde das bis dahin bestehende Prinzip der Identität zwischen Einleger und Kreditnehmer zunehmend aufgelöst, und man begann, auch Spareinlagen entgegenzunehmen, die nicht für den Wohnungsbau zweckgebunden waren, um so die Nachfrage der Bausparer nach Hypotheken um so schneller mit Hilfe dieser freien Einlagen befriedigen zu können. Damit sind Einleger und Kreditnehmer getrennt. Was die Aktivseite betrifft, so wird die Kreditgewährung heute keineswegs auf Mitglieder, das heißt auf Inhaber von Sparanteilen beschränkt; ebenso wenig besteht noch eine absolute Beschränkung auf Baukredite mittels Hypotheken, wenn sie auch die hauptsächliche Anlageform bilden (Vgl. Section 5. c. Home Owners' Loan Act 1933.). Im Gegensatz zu den deutschen Bausparkassen, die lediglich Kreditgemeinschaften darstellen, sind die Baubanken echte Kreditinstitute und müssen damit in die Darstellung der Sicherung der Einlagen einbezogen werden.

Die Baubanken sind in ein System von Reservebanken, an dessen Spitze ein Federal Home Loan Bank Board steht, eingegliedert. Für Baubanken auf Bundesebene bestimmt das Gesetz zwangsweise Mitgliedschaft, für auf staatlichen Gesetzen ruhende Baubanken ist der Eintritt fakultativ.

(1) Federal Reserve Board : Federal Reserve Bulletin. (Monatlich)
Washington

Ebenso ist der Eintritt von Sparkassen in das System fakultativ. Es sind jedoch nur 25 von den insgesamt 520 Sparkassen Mitglieder geworden. Ferner sind einige Versicherungsgesellschaften freiwillig Mitglieder (1).

III. Die Sparkassen

Ebensowenig wie bei den Baubanken besteht bei den Sparkassen eine notwendige Identität von Einlegern und Kreditnehmern. Die Fremdmittel werden bei ihnen überwiegend durch Entgegennahme von Einlagen beschafft. Zu den Sparkassen sei noch erwähnt, daß sie keine Gemeindepflichtinstitute sind, sondern von Privatpersonen gegründete Kreditinstitute ohne eigenes Stammkapital, deren Geschäftsführung von einem aus angesehenen Bürgern der Gemeinde zu bestellenden Board of Trustees wahrgenommen wird und die nicht auf Gewinn ausgerichtet sein kann (2). Die Sparkassen haben kein dem Reserve System oder dem Federal Home Loan System vergleichbares System. Sie können sich aber wahlweise einem der beiden genannten Systeme anschließen.

IV. Die Post. Weitere Gruppen

Die Postsparkasse, die, wie in den meisten Staaten, so auch in den USA eine staatliche Garantie für Einlagen und ausstehende Zinsen genießt (3), steht in der Bedeutung der gehaltenen Einlagen an letzter Stelle. Eine weitere Gruppe, die Einlagen hält, sind die städtischen Kreditvereine (Credit Unions). Ihre Einlagen stammen jedoch ausschließlich von Mitgliedern. Die Kreditvereine sind Kreditgemeinschaften und liegen des-

(1) Vgl. FHLB Board : Annual Report 1958. p 25 Tab unten (ohne Nummer !)

(2) Vgl. R. A. Booth : Sparkassen in den Vereinigten Staaten. Das Sparwesen der Welt 1956. Nr. 5. S. 170/171

(3) Postal Savings Act, June 25, 1910. Auf diese Garantie soll nicht näher eingegangen werden

halb außerhalb des Problems (1). Ebenso scheiden die 497 landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaften (production credit associations) aus der Darstellung aus. Sie nehmen keine Einlagen von Nichtmitgliedern entgegen. Sie sind verlängerte Arme der staatlichen Agrarkredit-Organisation, die in Selbstverwaltung staatliche Mittel weiterreichen und unter die Mitglieder verteilen. Während vier Fünftel der Mittel durch Refinanzierung beschafft werden, ist das restliche Fünftel Eigenkapital, das bis auf einen Rest von 2 % der noch in staatlichen Händen ist, den Mitgliedern gehört.

V. Übersicht über das Sicherungssystem

Es bleiben für die Fragestellung der Untersuchung somit die folgenden drei Gebiete: Handelsbanken, Baubanken und Sparkassen. In diesen drei Bereichen bestehen folgende Einrichtungen, um den Einlegern eine Sicherung für ihre Einlagen zu bieten:

1. Die Federal Deposit Insurance (Bundes-Einlagenversicherung) für die Einlagen bei allen Mitgliedsbanken des Federal Reserve System sowie bei allen freiwillig der Versicherung beitretenden Handelsbanken und Sparkassen.
2. Die Federal Savings and Loan Insurance (FSLI) für die Einlagen bei allen Mitglieds-Baubanken des Federal Home Loan Bank System und solche Baubanken und Bausparinstitute, die ihr freiwillig beizutreten wünschen, sowie die freiwillig beitretenden Sparkassen.
3. Für die Einlagen bei Sparkassen bietet sich wahlweise der Eintritt der Institute in eine der beiden obengenannten Versicherungen an, soweit nicht der Staat selbst bereits Sicherungsmaßnahmen getroffen hat, wie es bei einigen Staaten der Fall ist.

-
- (1) Trotzdem versichern die Kreditvereine im Interesse ihrer Mitglieder die gegebenen Kredite bei einer Versicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit, der Mutual Insurance Society der Credit Union National Association. Vgl. The Cooperative League of the USA. Fact book on Cooperatives with 1957-8 developments. Chicago 1958. p.27/28. Insbesondere p.28

Diese drei Bereiche stellen das System der amerikanischen Einlagensicherung dar. Die folgenden drei Abschnitte sind ihrer Darstellung gewidmet.

ERSTER ABSCHNITT :

=====

Die Depositenversicherung für Handelsbanken

Die Depositenversicherung ist die bedeutendste Einrichtung innerhalb des Garantiesystems der USA und wohl auch die in der Welt bekannteste und am häufigsten als Beispiel einer Depositengarantie angeführte Einrichtung. Sie dient in der Regel als Muster, das zwar nicht immer übernommen werden soll, an dem man sich aber zumindest bei der Diskussion über das Problem orientiert. Der Faktor, der das Entstehen dieser Einrichtung entscheidend beeinflußt hat, ist die amerikanische Wirtschaftsgeschichte der frühen dreißiger Jahre. In den Erfahrungen der Depression und der Bankenzusammenbrüche liegen die Wurzeln für die jetzige Ausgestaltung der Einlagenversicherung. Die Ursprünge der Einlagenversicherung liegen noch weiter zurück in einzelstaatlichen Maßnahmen (1); hier soll jedoch nicht auf die historischen Zusammenhänge eingegangen werden, da vor allem der gegenwärtige Stand der Einrichtung von Interesse ist.

I. Grundlagen

Die Bundes-Einlagenversicherung ist durch den Banking Act von 1933 eingeführt und durch den Banking Act von 1935 mit einigen Änderungen

-
- (1) Insgesamt haben zwischen 1829 und 1933 in 14 Staaten Einlagenversicherungen oder Garantiesysteme auf Gegenseitigkeit zu verschiedenen Zeitpunkten bestanden, von denen einige noch heute bestehen. Vor 1933 ist die Frage jedoch auch auf Bundesebene behandelt worden. Erstmals sind 1886 4 Gesetzentwürfe über eine Depositenversicherung im Kongreß eingebracht worden. Vgl. FDIC; Report to Insured Banks. Washington 1958 (ohne Seitenzahlen)

versehen worden. Im Jahre 1947 wurde durch ein Bundesgesetz der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) eine Kreditlinie von 3 Mia Dollar beim Schatzamt eröffnet und die Rückzahlung des Kapitals der Gesellschaft an die Regierung vorgesehen. Im Jahre 1950 wurde die Gesetzesmaterie aus dem Komplex der bundesrechtlichen Bankengesetzgebung herausgelöst und in einem besonderen Gesetz kodifiziert, dem Federal Deposit Insurance Act (1). Die wichtigsten bei dieser Gelegenheit durchgeführten Änderungen waren die Erhöhung der Versicherungsgrenze von 5.000 auf 10.000 Dollar (2) und die Vorschrift, daß ein Teil der Überschüsse des vergangenen Geschäftsjahres den Mitgliedsbanken auf ihre Beitragspflicht für das kommende Jahr gutgeschrieben werden soll, was zu einer erheblichen Verminderung der Beitragskosten führte. - Das Gesetz von 1933 setzte eine Bundesoberbehörde als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ein, der bestimmte hoheitliche Befugnisse zustehen, wie Beaufsichtigung, Beitragserhebung, Erlass von Rechtsverordnungen. Es besteht für eine Gruppe von Kreditinstituten eine gesetzliche Mitgliedschaft: für die Federal Reserve-Mitgliedsbanken; für die anderen Kreditinstitute ist die Mitgliedschaft fakultativ. Zweck und Aufgabe der Körperschaft ist die Versicherung der Einlagen und der Schutz der Einleger im allgemeinen mit den ihr dazu ausdrücklich übertragenen Mitteln.

II. Objekt

Da die "Federal Deposit Insurance", wie ihr Name bereits sagt, formal eine Versicherung ist, ist ihr Objekt am sinnfälligsten in den versicherungstechnischen Begriffen zu beschreiben; es stehen zur Frage:

- der Versicherungsgegenstand und
- die etwaige Begrenzung der Versicherungssumme, das heißt die Versicherungsgrenze.

Der Versicherungsgegenstand sind die Einlagen aller Arten von natürli-

-
- (1) Federal Deposit Insurance Act, related Laws and Rules and Regulations. Herausgeg. von der FDIC. Washington D. C. 1951
 - (2) Bis Juli 1934 betrug die Versicherungsgrenze 2.500 \$

chen und juristischen Personen. Was im einzelnen unter Einlagen zu verstehen ist, bestimmt bereits das Gesetz von 1935 (1). Danach setzen die Einlagen sich zusammen aus :

- den Gutschriftsalden auf Geschäfts-, Scheck-, Termin- und Sparkonten,
- Treuhandgeldern, auch wenn sie bei einer anderen Bank liegen,
- sonstigen, vom Direktorium der FDIC nach dem Kriterium der Handelsüblichkeit als Einlagen zu bestimmenden Verpflichtungen einer Bank (2).

Wie bereits angedeutet, sind nicht etwa nur Einlagen von Wirtschaftsunternehmen und Privaten, sondern auch, obwohl nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt, Einlagen von Kreditinstituten und, auf Grund ausdrücklicher Einbeziehung, Einlagen von öffentlichen Stellen Gegenstand der Versicherung.

Der Versicherungsschutz ist nicht auf die gesamten Einlagen eines Einlegers ausgedehnt, sondern auf den Betrag von 10.000 Dollar pro Einleger und Bank begrenzt. Diese Begrenzung ist nicht so zu verstehen, daß nur die Konten in den Genuß des Schutzes kommen, die einen Betrag von weniger als 10.000 Dollar aufweisen, während Konten mit Beträgen über 10.000 Dollar überhaupt keinen Schutz genießen. Die Versicherung deckt vielmehr alle Konten bis zum Betrage von 10.000 \$. Mehrere Konten desselben Einlegers bei einer Bank werden addiert. Inhaltlich ist die sofortige Verfügbarkeit der Einlagen, nicht etwa nur ihr vermögensmäßiger Wert schlechthin, als Objekt der Sicherung anzusehen. Das Gesetz verpflichtet den Versicherer, also die FDIC, den Einlegern ihre Mittel im Sicherungsfall in der garantierten Höhe in möglichst kurzer Frist zur Verfügung zu stellen, sei es durch direkte Überweisung, sei es durch Eröffnung eines Kontos bei einer anderen Bank (3). Da diese Frist in der Regel kaum mehr als 5 bis 14 Tage beträgt und eine Verzögerung der Auszahlung durch langsamen Verlauf der Liquidation des Bankvermögens nicht hervorgerufen werden kann, wird man die Sicherung nicht als eine

(1) Im Rahmen des FDI Act von 1950 in Section 3. 1. niedergelegt

(2) Festgelegt durch Regulations der FDIC. Vgl. Federal Deposit Insurance Act ... (Herausgeg. v. d. FDIC) p.101 f.

(3) Vgl. Section 11. f. FDI Act

bloße Wertsicherung bezeichnen dürfen, sondern sie als eine faktische Solvenzsicherung ansehen müssen. Aus der später zu schildernden Art der Ausführung werden sich noch weitere Elemente entnehmen lassen, die diese Charakterisierung rechtfertigen.

III. Träger der Sicherung : die FDIC

Der Träger der Sicherung ist die FDIC, die ihren Sitz in Washington hat. Sie besitzt als Körperschaft des öffentlichen Rechts eigene Rechtspersönlichkeit. Ihr Doppelcharakter besteht darin, daß sie nicht nur der Versicherer für die Einleger, sondern gleichzeitig Liquidator von in Konkurs gegangenen Banken ist. Die FDIC hat drei Hauptfunktionen. Danach ist sie gleichzeitig :

- eine Aufsichts- und Regelungsbehörde,
- eine Versicherungsgesellschaft oder Sicherungsinstitution,
- ein gesetzlicher Vermögensverwalter und Liquidator.

Die Eigenschaft des Versicherers ist die grundlegende Eigenschaft der FDIC. Zu ihr verhalten sich alle anderen Funktionen komplementär beziehungsweise subsidiär. In dieser Eigenschaft steht ihr die Befugnis zu, Beiträge von allen durch das Gesetz als versicherungspflichtig bezeichneten Banken zu erheben (Section 7 FDI-Act), Anträge von nicht versicherungspflichtigen Banken zu prüfen und bei Vorliegen der Voraussetzungen ihren Eintritt in die Versicherung zu genehmigen (Section 5 FDI-Act), sowie die Versicherungssummen auszuzahlen oder Zuschüsse an Banken zu geben, die in Gefahr sind, geschlossen zu werden (Sections 11. f. und 13. FDI-Act).

Ergänzend zu ihrer Versicherungsausgabe stehen der FDIC Befugnisse zu, die dazu dienen sollen, die Ausübung der Versicherungsfunktion rationell zu gestalten und die Vorbedingungen dafür zu schaffen. Die Beaufsichtigung der Geschäftspolitik der versicherten Banken ist die Grundlage. Sie vollzieht sich auf zweierlei Weise : durch die laufende Prüfung der halbjährlich an sie von jeder Bank gesandten Bilanzen und anderen Auskünfte, der sogenannten "statements", sowie durch regelmäßige Revisionen aller versicherten Banken, die sogenannten "examinations" (Section 10. b. FDI-Act). Die FDIC examiniert allerdings nur die Banken, die nicht bereits von einer anderen Bundesaufsichtsbehörde geprüft wer-

den. Es bleiben ihr also nur die state-chartered Banken, die nicht Mitglieder des Federal Reserve System sind und daher weder von diesem noch vom Comptroller of the Currency beaufsichtigt werden, sondern nur von den einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden. Die Prüfungen werden oft mit letzteren gemeinsam durchgeführt. Bei den nicht von ihr selbst geprüften Banken besitzt die FDIC das Recht, die Prüfungsberichte anzufordern und diese dann zu prüfen (Section 10. f. FDI-Act.) (1). Schließlich sind noch die außerordentlichen Prüfungen zu nennen, die nach Bedarf stattfinden können (Section 10. b. FDI-Act). Schließlich ist die Mahnbefugnis als ein notwendiger Bestandteil der Aufsichtsbefugnis der FDIC zu nennen. Die Nichtbefolgung der in den Mahnungen an eine Bank gegebenen Direktiven kann zur Ausschließung der Bank aus der Versicherung führen (Section 8. a. FDI-Act) (2).

Neben der Beaufsichtigung hat die FDIC eine Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Der Bereich dieser Rechtssetzungsbefugnis ist beschränkt auf die unmittelbar zur Sicherung ihrer Aufgaben dienenden Maßnahmen (Section 9 FDI-Act). Weiterhin steht ihr eine Reihe von Rechten zur Genehmigung bestimmter organisatorischer Maßnahmen versicherter Banken zu, z. B. Fusionen, Sitzverlegungen, Gründungen von Niederlassungen, Kapitalherabsetzungen und anderes mehr (Section 18 FDI-Act).

Die letzte, sehr wichtige Funktion der FDIC ist ihre Funktion als Zwangsverwalter und Liquidator für bestimmte Banken, die geschlossen worden oder in Konkurs gegangen sind. Die Bestellung der FDIC zum Liquidator ist zwingend bei national und District banks, während bei den State banks die FDIC lediglich ein Recht hat, Liquidator zu werden, wenn es die einzelstaatlichen Gesetze und Behörden zulassen. (Vgl. Section 11. c. - e. FDI-Act. Ebenso Sections 8. b. und 9. Ninth.). In den Fällen, in denen eine Bank zusammenbricht, deren Liquidation einem anderen Liquidator als der FDIC übertragen wird, empfangen die Einleger der Bank also von zwei Seiten verschiedene Teile ihres Vermögens zurück: zunächst von der FDIC in ihrer Eigenschaft als Versicherer den durch die Depositen-

(1) Vgl. dazu die Tab. 4. "Bank Examination Activities..." in FDIC : Annual Report 1958, p. 10

(2) Vgl. dazu FDIC : Annual Report 1958. p. 11/12. Auch Tab. 5. p. 11

versicherung gedeckten Teil, sodann die gegebenenfalls noch darüber hinaus erlösbaren Summen von dem einzelstaatlichen Liquidator. Aber auch wenn die FDIC der Liquidator ist, sind beide Auszahlungen und beide Ansprüche rechtlich streng zu trennen. Die Befriedigung der beiden Ansprüche, dem aus der Versicherung und dem aus der Liquidation, kann ja auch in zeitlichem Abstand erfolgen.

Die Zusammenfassung von Versicherer- und Liquidatorfunktion ist ein entscheidender Charakterzug der FDI und trägt ganz wesentlich zu ihrem Erfolg bei. Die Einbeziehung der Liquidation in den organisatorischen Rahmen der Einlagengarantie macht die Liquidation selbst auch noch zum Gegenstand der Einlagensicherung. Auf diese Auswirkungen wird bei der Würdigung noch einzugehen sein. In 84 von 254 Fällen war die FDIC als Liquidator tätig. Von den 84 ihr übertragenen Fällen waren nur 24 nationalbanks, während 60 State banks waren (1).

Die FDIC als rechtlich selbständige Bundesoberbehörde wird von ihrem Board of Directors vertreten, der die volle Geschäftsführungsbefugnis hat. Er ist das oberste und zugleich einzige Organ der FDIC. Da die versicherten Banken nicht eigentliche "Mitglieder" der FDIC sind, steht ihnen auch kein Stimmrecht etwa in einer Generalversammlung zu.

Der Board ist verpflichtet, jährlich einen Geschäftsbericht an den Kongreß zu geben und unterliegt der jährlichen Rechnungsprüfung durch das General Accounting Office. Der Einfluß der Regierung kann sich nur über ihr Investiturrecht geltend machen. Zwei der drei Mitglieder der Board werden vom Präsidenten direkt ernannt, mit Zustimmung und auf Vorschlag des Senats; das dritte Mitglied ist der Comptroller of the Currency. Das Ernennungsrecht unterliegt nur insoweit einer Einschränkung, als nicht mehr als zwei der drei Direktoren derselben Partei angehören dürfen (Section 2 FDI-Act).

IV. Die Gewährsmasse als Träger der Sicherung

Nunmehr soll die zentrale Frage einer jeden Sicherung beantwortet werden, nämlich die Frage nach der materiellen Fundierung, nach der hinter der formellen Sicherung stehenden Sicherungsmasse.

(1) FDIC : Annual Report 1958. p. 42

Die Sicherungsmasse beträgt insgesamt (Ende 1958) 4,965 Mia Dollar. Sie setzt sich zusammen aus :

- dem Depositenversicherungsfonds (Deposit Guarantee Fund) von 1,965 Mia Dollar, kurz "Fonds" genannt, und
- dem Kreditnahmerecht der FDIC beim Schatzamt in Höhe von 3.0 Mia Dollar.

Beide Teile der Gewährsmasse sind dazu bestimmt, im Falle einer Beanspruchung der FDIC für die Erfüllung der Verbindlichkeiten herangezogen zu werden. Gegenüber dem Einleger stellen beide Teilmassen eine Einheit dar. Intern ist das Kreditnahmerecht subsidiär zum Versicherungsfonds anzusehen, das heißt, es muß erst der Fonds aufgezehrt werden, ehe die Kreditnahmemöglichkeit beansprucht werden kann.

Der Fonds ist angesammelt aus den kumulativen Überschüssen, das heißt dem Nettoeinkommen der FDIC von ihrer Gründung bis zur Gegenwart. Er stellt den weitaus größten Posten unter den Passiven der Gesellschaft dar. Seinen 1,965 Mia stehen nur 0,102 Mia sonstige Verpflichtungen der Gesellschaft gegenüber, wovon allein rund 93 Mio Guthaben der versicherten Banken sind, die aus Gutschriften auf die eingezahlten Prämien herrühren, die den Banken wegen günstigen Schadensverlaufs gemacht wurden (1). Die Prämienzahlungen stellen eine der beiden Einkommensquellen der FDIC und damit auch einen der beiden bestimmenden Faktoren für das Wachstum des Versicherungsfonds dar. Die Prämienverpflichtungen der versicherten Banken betragen gegenwärtig ein Zwölftel Prozent aller Einlagen - nicht nur der versicherbaren Einlagen - jeder Bank pro Jahr. Am Ende eines jeden Rechnungsjahres werden die Verwaltungskosten und Verluste der FDIC von den Prämieinnahmen abgezogen, und von dem ermittelten Nettoeinkommen werden 60 % den Banken auf künftige Verpflichtungen zur Prämienzahlung gutgeschrieben. Durch diese Überschußverteilung, "refund" genannt, die durch den FDI-Act von 1950 eingeführt wurde, wurde der effektive Prämienatz von 1/12 % auf 1/28 Prozent herabgemindert. - Die zweite Einkommensquelle ist das Zinseinkommen aus den in Obligationen der Bundesregierung angelegten

(1) Das Kreditnahmerecht von 3 Mia Dollar wird von der FDIC nicht bilanziert. Vgl. dazu FDIC : Annual Report 1957. p.13. Tab.6. und Annual Report 1958. p.18. Tab.9

Mitteln des Fonds. Dieser Einkommensstrom ist eine wachsende Funktion des Fonds und wird eines Tages möglicherweise die Prämienzahlung an Bedeutung übertreffen. An dem gesamten bisherigen Einkommen von 2.213 Mia \$ waren die Prämien mit 1,593 Mia, die Zinsen aus Anlagen und sonstige Einnahmen mit 0,620 Mia beteiligt (1).

Von den Mitteln der FDIC sind 2.049 Mio in Regierungsobligationen oder von der Regierung garantierten Obligationen angelegt, entsprechend der Auflage von Section 13 a. FDI-Act. Die über den Versicherungsfonds hinausgehende Summe der Anlagen, die rund 84 Mio Dollar beträgt (2.049 minus 1.965), entspricht etwa den Beiträgen, die die Banken schon an die FDIC gezahlt haben, die ihnen aber auf künftige Beitragsverpflichtungen (also für das Jahr 1959) gutgeschrieben worden sind. Diese Gutschriften belaufen sich auf rund 93 Mio Dollar.

Obwohl das Recht der FDIC, beim Schatzamt Kredite bis zu 3 Mia \$ aufzunehmen, von der FDIC nicht als Vermögen bilanziert wird (2), kann die Kreditlinie aber vom Standpunkt des Sicherung suchenden Einlegers aus als ein vom Versicherungsfonds nicht zu trennender Bestandteil der seine Rechte garantierenden Vermögensmasse angesehen werden, es hängt nur von dem Ermessen des Board ab, ob die FDIC diese Vermögensmasse beansprucht oder nicht, um ihre Garantieverpflichtungen zu erfüllen. Die Kreditlinie wurde der FDIC 1947 durch eine Gesetzesnovelle zur Depositenversicherung zugestanden. Sie ist bisher nicht in Anspruch genommen worden, da der Fonds der FDIC bisher noch niemals völlig ausgeschöpft worden ist. Das Schatzamt gewährt den Kredit an die FDIC gegen einen Zins, der dem gegenwärtig für ausstehende Regierungsobligationen gezahlten Zins entsprechen soll (Section 14 FDI-Act). Eine Inanspruchnahme schafft also einen echten Kredit der Regierung an die FDIC, und diese übernimmt damit eine Rückzahlungsverpflichtung. Hier kommt die eigentliche Zielsetzung des Kreditfonds zum Ausdruck. Der Zweck dieser Darlehensmöglichkeit ist nicht die endgültige Deckung dauernder Defizite, die der FDIC aus der Deckung der Vermögensverluste in versicherten Banken entstanden sind. Es würde Jahrzehnte brauchen, bis aus dem normalen Prämieinkommen eine solche Schuld zurückgezahlt werden könnte.

(1) Vgl. FDIC ; Annual Report 1958. p.17. Tab.8

(2) Vgl. Anmerkung 1 auf der vorigen Seite

In derselben Zeit würde das Wachstum des Fonds, der ja ohnehin dann bis auf den Rest aufgezehrt wäre, stillstehen. Die Kreditmarge ist vielmehr ein Mittel der Überbrückung. Es ist als solches dazu bestimmt, der FDIC die sofortige Auszahlung der Einleger von in Liquidation gegangenen Banken zu ermöglichen, wenn ihr Versicherungsfonds aufgezehrt ist oder in entsprechender Höhe nicht mehr schnell genug verflüssigt werden kann. Diese Umstände dürften allerdings nur in einer größeren Krisenlage eintreten. Die Rückzahlung der aufgenommenen Schuld würde der FDIC dann in der Folgezeit möglich werden, wenn sie die von den geschlossenen Banken übernommenen Aktiven nach und nach veräußert. Die "sofortige Auszahlung der Einleger", von der die Rede war, beinhaltet allerdings nur die Auszahlung bis zur Höhe der versicherten Guthaben. Darüber hinausgehende Guthabenbeträge wird die FDIC wohl immer erst im Verlaufe der Liquidation auszahlen, wenn das Ergebnis der Veräußerungen der Aktiven der Bank übersehbar ist.

Die größenmäßige Bedeutung der beiden Teile der Sicherungsmasse im Verhältnis zu den durch sie gedeckten Einlagen geht aus der Tabelle auf der folgenden Seite hervor (Vgl. Tabelle 4, nächste Seite !). Mit 0,82 % hatte der Fonds Ende 1957 nahezu seinen Höchststand im Verhältnis zu den gesamten Einlagen aller versicherten Banken wieder erreicht, den er in den Jahren 1934 und 1938 mit 0,83 % innehielt. Die zwischen den Höchstständen eingetretene Senkung des Anteils vollzog sich bei steigendem Versicherungsfonds, jedoch bei noch schneller steigenden Einlagen, was durch die Währungsverhältnisse bedingt war. Das Verhältnis von Fonds zu versicherten Einlagen ist von 1957 auf 1958 gesunken, und zwar von 1,46 % auf 1,43 % (1), was darauf zurückzuführen ist, daß die versicherten Einlagen um 8 %, der Fonds jedoch nur um 6 % in diesem Jahre gewachsen ist. Die Kreditlinie bleibt ohnehin konstant auf 3 Mia. Sie sinkt daher im Verhältnis zu den (dauernd wachsenden) Einlagen stetig.

V. Der Schutz der Einleger und seine Voraussetzungen

Die Banken haben nur zwei Voraussetzungen zu erfüllen, damit ihre Einleger in den Genuß der Sicherung kommen : Mitgliedschaft und Beitrags-

(1) Zahlen aus : FDIC : Annual Report 1958. p.19. Tab.10

T a b e l l e 4

Versicherungsfonds und Kreditlinie im Verhältnis zu den gesamten und den versicherten Einlagen aller versicherten Banken (Deckungsquoten),
Ende 1958

	Gesamteinlagen	Versicherte Einlagen
1. Einlagen bei versicherten Banken in Mio \$	242.445	137.698 (1)
2. Kreditlinie beim Schatzamt	3.000	3.000
3. Kreditlinie in % der Einlagen	1,24	2,17
4. Versicherungsfonds (Deposit Insurance Fund)	1.965	1.965
5. Fonds in % der Einlagen	0,81	1,43

Quelle : FDIC : AR 1958. p. XV, 19

(1) Zahl von der FDIC geschätzt. Vgl. FDIC : AR 1958. p.19, insbesondere Anmerkung 1 zu Tab. 10

zahlung. Es sind keine weiteren einengenden Voraussetzungen vorgesehen, die vorliegen müßten, damit in einem konkreten Falle die Sicherungssummen auch wirklich ausgezahlt werden. Die Sicherung deckt jede Art von Verlusten gegenüber den Einlegern, seien sie durch Verschulden der Geschäftsleitung entstanden oder durch höhere Gewalt oder andere Ursachen herbeigeführt worden (1).

(1) Der Jahresbericht der FDIC 1958 nennt folgende Ursachen für die bisher eingetretenen Garantiefälle, in denen die Garantie voll zur Auswirkung kam : falsche Geschäftsführung, lokaler wirtschaftlicher Niedergang, Folgen der in der dreißiger Krise erlittenen Schwächungen, Unterschlagung sowie Verluste, die auf andere ungesetzliche Verhaltensweisen von Angestellten zurückzuführen sind.

FDIC : AR 1958. p.28/29

Auf den Kreis der zwangsweisen und fakultativen Mitglieder wurde bereits eingegangen. Die "versicherungspflichtigen" Banken haben bei Eintritt in die FDIC eine Bescheinigung über ihren Status durch den Comptroller of the Currency der FDIC vorzulegen. Dieselbe Bescheinigung ist von den nichtversicherungspflichtigen Banken (state nonmember banks), die sich versichern wollen, der FDIC bei Stellung des Antrags vorzulegen. Der Board of Directors entscheidet auf Grund der Unterlagen über die Zulassung des Antragstellers zur Versicherung. Die Prüfung erstreckt sich auf folgende Tatbestände, gemäß Section 6 FDI-Act :

- finanzielle Vergangenheit und gegenwärtige Lage,
- Angemessenheit der Kapitalstruktur,
- zukünftige Gewinnaussichten,
- allgemeiner Charakter der Geschäftsführung,
- Art und Weise und Ausmaß, in dem die Bank dem Interesse der Öffentlichkeit an Bankdiensten entgegenkommt.

Die Beitragspflicht, die sich auf jährlich 1/12 % der durchschnittlich verwalteten gesamten Depositen beläuft, ist gleichmäßig festgesetzt und nimmt keine Rücksicht auf die verschiedene Größe des Risikos, die in der verschiedenen Größe und Einlagenstruktur der verschiedenen Banken liegt.

VI. Die Art der Ausführung (Abwicklung der Sicherungsfälle)

Der Eintritt des Sicherungsfalles ist für die FDIC der Zeitpunkt, in dem ihre Rechte zum Eingreifen entstehen. Es soll daher zunächst der Sicherungsfall abgegrenzt werden : Er ist gegeben, wenn eine Bank

- geschlossen wurde oder
- in Gefahr ist, zum Zwecke der Liquidation geschlossen zu werden, ohne daß ,

in beiden Fällen, "ausreichende Vorkehrungen zur Auszahlung der Gläubiger getroffen worden sind." Das Gesetz bezeichnet Banken, die ohne ausreichende Vorkehrungen zur Auszahlung ihrer Gläubiger geschlossen worden sind, auch als Banken, die "wegen Unvermögens, die Ansprüche ihrer Einleger zu befriedigen", geschlossen wurden. (1)

(1) Vgl. Section 11. b. FDI-Act

Die Aktionsmöglichkeiten der FDIC sind verschieden, je nachdem, ob es sich bereits um eine geschlossene oder eine in Gefahr der Schließung befindliche Bank handelt. Die folgende systematische Darstellung soll jedoch nicht nach diesem Merkmal gegliedert werden, sondern danach, welche Form die Sicherungsaktion selbst annimmt. Sie kann nämlich durchgeführt werden, indem die Bank liquidiert wird oder aber, indem das Geschäft erhalten bleibt, etwa durch Übernahme des zusammengebrochenen Instituts durch eine gesunde Bank oder durch Gründung einer neuen Bank (1).

Eine Auflösung des Geschäfts ist natürlich nur dann möglich, wenn die Bank bereits geschlossen ist, nicht schon wenn sie erst in Gefahr ist, geschlossen zu werden. Die Sicherung kann hier nur in der Weise durchgeführt werden, daß die Einleger bis zum Betrage des Versicherungsschutzes ausgezahlt werden. Daher heißen die Fälle auch "Einlagenauszahlungsfälle" (deposit pay-off cases), kurz Auszahlungsfälle. Der Rest der Ansprüche wird anschließend im Verlauf der Liquidation befriedigt. Eine zweite Möglichkeit, Sicherungsaktionen durchzuführen, sieht vor, daß das bereits stillgelegte Geschäft erhalten oder wiederbelebt wird, indem die Passiven und Aktiven der Bank durch eine andere Bank übernommen werden. Auf eine Liquidation wird in diesem Falle also verzichtet. Das nimmt der FDIC auch die Möglichkeit, an dem bisher in der Bank entstandenen Vermögensverlust die Einleger teilnehmen zu lassen, soweit diese Forderungen von über 10.000 Dollar gegen die Bank haben. Die FDIC muß vielmehr die eingetretenen Verluste selbst decken, indem sie

- die dubiosen Aktiven selbst übernimmt oder
- der Bank eine Anleihe in Höhe der dubiosen Forderungen gibt.

Zusätzlich kann die FDIC der übernehmenden Bank auch noch eine Garantie gegen Verluste, die ihr aus der Übernahme bestimmter Aktiven entstehen könnten, geben. Diese Fälle werden "deposit assumption cases", kurz Übernahmefälle genannt. Es handelt sich bei der Übernahme aber durchaus nicht nur um eine Übernahme ausschließlich der Einlagenverpflichtungen der Bank, sondern eine Übernahme kann rechtlich auch die Form einer Fusion annehmen.

(1) Eine detaillierte Darstellung der Formen der Abwicklung findet sich auf den Seiten 37-127 des AR 1958 der FDIC

Jedoch ist auch eine Erhaltung des Geschäfts und der rechtlichen Identität der in Gefahr befindlichen oder bereits geschlossenen Bank möglich, wenn der Board der Auffassung ist, daß die Erhaltung der Bank nötig ist, um die Öffentlichkeit mit den erforderlichen Bankdiensten zu versorgen. Eine Hilfeleistung in diesem Falle kann gegeben werden durch :

- Darlehen an die Bank
- Ankauf von Aktiven der Bank
- Einlegung von Geldern bei der Bank

Diese Befugnis ist bis Ende 1958 aber noch kein einziges Mal ausgeübt worden (1). - Von den insgesamt 436 Garantiefällen sind 254 im Auszahlungsverfahren, 182 im Übernahmeverfahren abgewickelt worden (2). Zur näheren Erläuterung der beiden Abwicklungsformen sei folgendes bemerkt :

Die Auszahlungsmethode (3)

Die Auszahlungsfälle werden von den sogenannten claim agents der FDIC abgewickelt. Diese stellen, sobald der FDIC die Schließung einer Bank mitgeteilt wird, für jeden Einleger den Saldo seiner Forderungen gegen die Bank fest. Die durch die Versicherung gedeckte Summe seiner Forderungen wird dem Einleger sodann mit geringer Verzögerung ausgezahlt. Die ausgezahlten Summen werden in den Berichten der FDIC als Hauptausschüttungen (principal disbursements), im Gegensatz zu den Nebenkosten (für Überweisungen, Agentengehälter, Porti etc.) bezeichnet. Die Einleger zedieren ihre Forderungen in Höhe der ihnen ausgezahlten Beträge an die FDIC. Damit wird die FDIC Gläubigerin der in Liquidation befindlichen Bank. Neben den anderen, noch nicht befriedigten Gläubigern stellt sie den Hauptgläubiger dar. Ihre Forderung gegen die Bank ist nicht gegenüber den Forderungen der anderen Gläubiger bevorzugt. Im Verlauf der anschließenden Liquidierung des Vermögens der Bank durch die FDIC oder den einzelstaatlichen Liquidator erfolgt die Befriedigung der nicht versicherten Ansprüche und der von der FDIC als Zessionarin erworbenen Forderungen der abgefundenen Gläubiger. Die Dekkungserlöse, die auf die von der FDIC erworbenen Forderungen entfallen,

(1) Vgl. FDIC ; AR 1958. p. 86

(2) Vgl. FDIC ; AR 1958. p. 27. Tab. 15

(3) Vgl. FDIC ; AR 1958. p. 37-85

werden Eigentum der FDIC. Sie dienen zur Deckung der den Einlegern bereits ausbezahlten Beträge. Die durchschnittliche Höhe der Deckungserlöse, der sogenannten "recoveries", betrug bis 1958 84,6 % der Hauptausschüttungen (1). Da die Befriedigung der von der FDIC geltend gemachten Forderungen an die Liquidationsmasse gleichberechtigt mit den Forderungen der anderen Gläubiger erfolgt, ist der Prozentsatz der Deckungserlöse der FDIC identisch mit der Liquidationsquote oder Konkursquote, die die übrigen Konkursgläubiger für ihre Forderungen erhalten haben.

Die Übernahmemethode (2)

Sind die Voraussetzungen gegeben, die für den Auszahlungsfall erforderlich sind, so kann auch die Übernahmemethode angewendet werden, um die Sicherung durchzuführen. Die Übernahmemethode kann zudem bereits angewendet werden, wenn eine in Gefahr befindliche Bank noch nicht geschlossen ist, sondern die Schließung nach Meinung des Board erst droht. Vom Standpunkt des Einlegers aus unterscheidet sich das Übernahmeverfahren in zwei wesentlichen Punkten vorteilhaft vom Auszahlungsverfahren :

- der Wert der Einlage wird stets voll erhalten, wie hoch sie auch immer sei und wie weit sie auch über die 10.000-Dollar-Grenze hinausgehen mag.
- Anders als bei den Auszahlungsfällen, in denen eine volle Befriedigung durchaus auch möglich ist, wird hier das ganze Konto ohne Verzug verfügbar gemacht, wie lange die Liquidation des Vermögens der Bank auch dauern mag.

Das Übernahmeverfahren wird folgendermaßen durchgeführt :

- Die übernehmende Bank übernimmt die Einlage- und anderen Verpflichtungen der Bank.
- Die übernehmende Bank übernimmt gleichzeitig die "akzeptierbaren" Aktiven der Bank.
- Die Differenz zwischen den übernommenen Verpflichtungen und den (nicht so hohen) Aktiven wird von der FDIC zugeschossen, und zwar an die in Schwierigkeiten geratene Bank (Hauptausschüttung).
- Die von der FDIC als Gegenwert dieses Zuschusses übernommenen

(1) Vgl. FDIC : AR 1958. p.44. Tab.20

(2) Vgl. FDIC : AR 1958. p.86-127

schlechten Aktiven der Bank werden von ihr liquidiert. Der Dekungserlös ist das Eigentum der FDIC.

Die gesellschaftsrechtliche Form, in der sich das Übernahmeverfahren abspielt, ist nicht vorherbestimmt. Der Regelfall ist eine Einverleibung der Aktiven und Passiven der Bank in die übernehmende Bank. Es handelt sich hier also um eine unechte Fusion bei gleichzeitiger Sanierung mit Hilfe der FDIC. Anstelle der alten Bank wird dann in der Regel eine Filiale der übernehmenden Bank weitergeführt. Die FDIC setzt sich jedoch auch für die Durchführung echter Fusionen ein, bei denen die übernehmende und die alte Bank gemeinsam eine neue Firma bilden. In einigen Fällen ist eine Übernahme im eigentlichen Sinne gar nicht erfolgt, vielmehr sind zwei oder mehrere alte Banken unter einer neuen Firma zusammengeschlossen. Einzelne Banken wurden auch von eigens für diesen Zweck neu gegründeten Banken "übernommen". Wirtschaftlich gesehen sind alle Fälle Sanierungen in Verbindung mit Fusion oder Neugründung

VII. Der Umfang der Sicherung in der Gesamtwirtschaft

Die Aufgabe dieses Titels liegt zunächst darin, zu zeigen, welchen Anteil die versicherten Banken und die in ihnen befindlichen Einlagen an den gesamten Banken und ihren Einlagen haben. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß aus dem Begriff "gesamte Banken" die Institute auszuklamern sind, die zwar Einlagen entgegennehmen, aber nicht als eigentliche Kreditinstitute anzusehen sind. Hierzu gehören die Einlagen bei Effekthändlern, den sogenannten stock brokers. Die Betrachtung aller Banken umfaßt nicht nur die Handelsbanken (Depositenbanken), sondern auch die Sparkassen, denen eine fakultative Mitgliedschaft zusteht, soweit sie nicht im einzelstaatlichen Rahmen versichert sind. Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt die wichtigsten Daten für diesen Vergleich wieder, wobei die Daten betreffend die versicherten Institute in der zweiten Spalte ausgegliedert und ihr Anteil an den Gesamtgrößen in der dritten Spalte in Prozenten wiedergegeben ist (Vgl. Tabelle 5, nächste Seite !). Der niedrige Anteil der versicherten Sparkassen an den gesamten Sparkassen ist auf das Bestehen einzelstaatlicher Garantien und Versicherungen zurückzuführen, denen diese Sparkassen unterliegen. Der hohe Anteil der Einlagen in versicherten Handelsbanken an den Einlagen aller Handelsbanken ist auf zwei Faktoren zurückzuführen :

Tabelle 5

Anteil der versicherten Banken, ihrer Einlagen und ihres Eigenkapitals
an allen Banken, Ende 1958, Beträge in Mio \$

	alle Insti- tute	davon bei der FDIC ver- sichert	2 in % von 1
	1	2	3
I. Anzahl			
aller Institute	14.060	13.365	95
davon : Commercial Banks ⁽¹⁾	13.540	13.124	97
Mutual Savings Banks	520	241	46
II. Betrag			
aller Einlagen	251.332	242.445	97
bei Commercial Banks ⁽¹⁾	217.291	215.169	99
bei Mutual Savings Banks	34.040	27.277	80
aller eigenen Mittel	21.822	29.664	95
aller Passiva	277.880	267.662	96

Quelle : FDIC, AR 1958, p. 184/185

(1) einschließlich stock savings banks und nondeposit trust companies

- Erstens sind 85 % aller Einlagen in Handelsbanken Einlagen bei Mitgliedsbanken des Federal Reserve System und somit bei Instituten, die zwangsweise Mitglieder der FDIC sind
- Zweitens sind von den restlichen 15 % der Einlagen, die bei Nichtmitgliedsbanken liegen und die sich auf 31.696 Mio Dollar belaufen, 29.573 Mio Dollar in freiwillig versicherten Banken eingelegt. Das sind weitere 93 %.

Der zweite Aspekt betrifft den Anteil der effektiv durch die Versicherung

geschützten Einlagen an den gesamten Einlagen aller Banken (Sicherungsquote im Folgenden). Die FDIC schätzt jährlich diese Sicherungsquote. Für Ende 1958 wurde sie auf 57 % geschätzt (1). Der Anteil der Konten, die voll durch die Sicherung gedeckt waren, also nicht mehr als 10.000 Dollar betrugen, an allen Konten in versicherten Banken belief sich annähernd auf 98 % (2).

VIII. Würdigung der bisherigen Wirksamkeit der Sicherung

Die Wirksamkeit der Bundes-Einlagenversicherung hat zwei Seiten. Der eine Teil liegt in der Abwicklung der eingetretenen Bankenzusammenbrüche oder Bankenschwierigkeiten, das heißt ihrer Beseitigung oder der Beseitigung ihrer Folgen für den Einleger. Ebenso bedeutsam ist jedoch das Wirken der FDIC, das sich sachlich und zeitlich vor dem Eintritt der Sicherungsfälle abspielt. Die Sicherung trägt mit dazu bei, schon durch ihr Bestehen einen Eintritt von Sicherungsfällen zu verhindern. Die folgenden Bemerkungen sind der Schilderung dieser beiden Wirkungsweisen gewidmet.

Das Wirken der Einlagenversicherung auf dem Gebiete der Verhütung von Sicherungsfällen

Die Frage, ob die Einlagenversicherung dazu beigetragen hat, Bankenkrisen individueller Art zu verhindern, muß zweifellos bejaht werden. Die Einlagenversicherung wirkt auf diesem Gebiet auf zweierlei Weise :

Die Existenz einer Sicherung der Einlagen beeinflusst zwar nicht das Vertrauen oder Mißtrauen der Einleger gegenüber den Banken selbst, ist jedoch dazu angetan, aus einem Mißtrauen gegen die Banken herrührende Vertrauenskrisen des Einlegerpublikums abzuschwächen oder ganz zu unterdrücken. So werden bei Eintritt von Vertrauenskrisen allgemeinerwirtschaftlicher Art die Gefahren eines massierten Einlagenabzuges und die dadurch für die Banken entstehenden Folgen gemindert. Eine genauere Angabe über das Wirken dieser Kraft in der Vergangenheit zu machen, ist nicht möglich, da Anhaltspunkte fehlen; denn entweder kann die Grö-

(1) FDIC : AR 1958. p. XV

(2) FDIC : AR 1958. p. 4

ße des Vertrauensschwundes in den vergangenen kleineren Krisen nicht gemessen werden, oder die Wirkung der Einlagensicherung kann aus der Gesamtheit der Kräfte, die diesem Vertrauensschwund entgegengewirkt haben, nicht isoliert werden. E.I. Cahn beurteilt diese Komponente des Wirkens der Versicherung folgendermaßen :

"Fünfundzwanzig Jahre Erfahrung in den USA während Kriegs- und Krisenzeiten haben gezeigt, daß die Depositenversicherung ein Segen für den Einleger ist, der mit einem größeren Gefühl der Sicherheit seine Gelder den Finanzinstituten anvertrauen kann, und ein Segen für die Banken, die mit einem relativ geringen Kostenaufwand eine Beruhigung für ihre Organisation und damit für das gesamte Wirtschaftsleben erkaufen können" (1).

Diese Beurteilung kann als typisch für die allgemeine Auffassung über das psychologische Wirken der Einlagenversicherung in der Vergangenheit angesehen werden (2). A.D. Gayer (3) unterscheidet die (direkte) Auswirkung, daß einzelne Banken nicht mehr von Runs bedroht werden, und die (indirekte) Auswirkung, die darin liegt, daß die nicht direkt von Abhebungen betroffenen Institute von einem allgemeinen Kampf um Liquidität ("struggle for liquidity") verschont bleiben, der die Liquidität ihrer Aktiven beeinträchtigen würde.

Die zweite Wirkungskomponente liegt auf dem Gebiet der Aufsichtsfunktionen der FDIC. Wenn immer sich eine versicherte Bank "unsicheres und ungesundes Geschäftsgebaren und Verstöße gegen Bankgesetze" hat zuschuldenkommen lassen, hat die FDIC das Verfahren zur Beendigung des Versicherungsschutzes eingeleitet. Der positive Beitrag dieser Tätigkeit liegt darin, daß dieses Verfahren in der Mehrzahl der Fälle dazu führte, daß die ermahnte Bank die Mängel auf irgendeine Weise abstellte, so daß der Versicherungsschutz letztlich nicht aufgehoben werden mußte und die Bank wieder auf solider geschäftspolitischer Grundlage stand. Von den insgesamt 178 seit 1936 eingeleiteten Verfahren sind 134 erfolgreich beendet worden; die Bank hat ihre Geschäftspolitik ge-

(1) E.I. Cahn ; Der Segen der Depositenversicherung. ZfK 1958. Nr.17. S. 740

(2) Vgl. auch M. Schäfer ; Die Depositenversicherung ... S. 111

(3) A.D. Gayer ; The Banking Act of 1935. The Quarterly Journal of Economics 1935/36. Vol.L.No.1. p.102. Note 2

ändert oder ist von einer anderen Bank übernommen oder mit ihr fusioniert worden. In 44 Fällen war das Verfahren erfolglos. In 42 dieser 44 Fälle wurden die Banken vor ihrem Ausschluß aus der Versicherung oder in der Folgezeit aufgelöst (1). Die geschilderte Tätigkeit der FDIC ist allerdings keine eigentliche Sicherungstätigkeit mehr, sondern steht auf einer Ebene mit der Tätigkeit der Bankenaufsicht im Bundesstaat und in den Einzelstaaten. Es ist also die besondere Ausgestaltung der Sicherungsperson, die eine Kombination von Sicherungsaufgaben und Bankenaufsicht in einem Organ zur Folge hat. Das kann jedoch nicht dazu führen, daß im Rahmen dieser Untersuchung alle Auswirkungen dieser Nebenfunktion untersucht werden, abgesehen davon, daß sich die Auswirkungen der "Bankenaufsicht" durch die FDIC nicht von den Auswirkungen der Bankenaufsicht der bundes- und einzelstaatlichen Behörden isolieren lassen (2). Gegenstand dieser Untersuchung sollen die Auswirkungen der Sicherungsfunktion sein.

Das Wirken der Einlagenversicherung auf dem Gebiete der Abwicklung eingetretener Sicherungsfälle

Für dieses Gebiet ist der Schadensverlauf - der Anfall von Bankenschwierigkeiten - eine feste Gegebenheit. Da die Versicherungs- und die Liquidationsfunktion in einer Vielzahl der Fälle eng verknüpft waren, ist es nicht ratsam, jede Funktion für sich darzustellen. Unter Schadensverlauf wird entweder die Anzahl der Sicherungsfälle, das heißt die Zahl der zusammengebrochenen oder in Schwierigkeiten geratenen Banken, oder die Summe aller in diesen Banken befindlichen Einlagen während einer bestimmten Zeitdauer verstanden. Das Verhältnis der letzteren zu den Einlagen in allen versicherten Banken stellt die Schadensquote dar.

Insgesamt traten seit 1934 436 Sicherungsfälle ein. Ihre Verteilung auf die 25 Jahre ist jedoch sehr ungleichmäßig (3). Allein bis zum Jahre 1938 haben sich die Hälfte aller eingetretenen Schadensfälle ereignet, und bis 1942 hatten sich bereits rund 9/10 aller Fälle ereignet, während

-
- (1) Vgl. FDIC : AR 1958. p.11/12 (mit Tab. 5 auf Seite 11)
 - (2) Vgl. dazu M. Schäfer : Die Depositenversicherung ... Insbesondere S. 122 ff. Der Autor versucht dort, die Auswirkungen dieser Tätigkeit, besonders für die einzelstaatlicher Aufsicht unterstehenden Banken zu beschreiben
 - (3) Vgl. dazu FDIC : AR 1958. Tab. 121. p.224/225

sich seit 1942 nur 1/10 ereigneten. Im Durchschnitt der Jahre 1934 bis 1942 betrug der Schadensverlauf nach der Anzahl der Fälle also das Zehnfache des Verlaufs in den übrigen Jahren der Tätigkeit der FDIC. Insgesamt 592,6 Mio \$ Einlagen befanden sich in den betreffenden Banken (1). Im Durchschnitt der 25 Jahre von 1934 bis 1958 ist der Anfall also pro Jahr 23,7 Mio gewesen. Bezogen auf die gesamten, im Durchschnitt dieser Jahre in versicherten Banken gehaltenen Einlagen (2) betrug der Schadensanfall oder die Schadensquote 0,018 Prozent (3).

Von den in Schadensfälle verwickelten Einlagen von 592,6 Mio \$ befanden sich rund 77 % innerhalb der Versicherungsgrenze und waren damit zu hundert Prozent geschützt (4). Die Inhaber der restlichen 23 % der Einlagen konnten mit einer Auszahlung nur rechnen, soweit das Vermögen der jeweiligen Bank dazu ausreichen würde. Die Tatsache nun, daß rund vier Fünftel aller Einlagen im Übernahmeverfahren abgewickelt wurden, brachte für die Einleger in diesen Banken eine volle Auszahlung mit sich (5). Aber auch in den im Auszahlungsverfahren abgewickelten Fällen betrug die endgültige Gesamtauszahlung 98,1 % (5) und ging damit wesentlich über den Prozentsatz der Einlagen hinaus, die durch die Sicherung gedeckt waren (Sicherungsquote). Die Sicherungsquote von 77 % ist höher als die Sicherungsquote aller versicherten Institute, die nur bei 57 % liegt. Das liegt daran, daß meist kleine Banken mit kleinen Einlagen in Sicherungsfälle verwickelt wurden.

Im Durchschnitt aller Sicherungsfälle wurden 99,6 % aller Einlagenbeträge den Einlegern erhalten (5). Sie hatten also nur einen Verlust von 0,4 % zu erleiden. Der gesamte Vermögensverlust, der sie ohne die Sicherung betroffen hätte, beläuft sich auf 5,2 % ihrer Einlagen (Verlustquote). Mithin hat die FDIC einen Verlust von 4,8 % aller Einlagen oder, absolut, 28,3 Mio \$ getragen. Die Tabelle 6 auf der folgenden Seite gibt diese Daten übersichtlich wieder.

-
- (1) Vgl. FDIC : AR 1958. Tab.1 p.5
 - (2) Zahlen dazu aus FDIC : AR 1957. Tab.30 p.54 und AR 1958. Tab.110 p.190. Einlagen am Jahresende
 - (3) Errechnet aus den Angaben in Anmerkung 1 und 2
 - (4) Vgl. FDIC : AR 1958. Tab. 25. p.66 und Tab. 32. p.104
 - (5) Zahlen aus : FDIC : AR 1958. Tab. 1. p.5

T a b e l l e 6

Die Verteilung des bei den Sicherungsfällen entstandenen Vermögensverlustes auf den Versicherer und die Einleger,
1934-1958

	Beträge in Mio \$	Hundertteile
1. Einlagen bei allen in Sicherungsfälle verwickelten Banken	592,6	100,0
2. Vermögensverlust (= Verlustquote)	30,7	5,2
3. Restwert (1. - 2.)	562,0	94,8
4. Auszahlung an die Einleger durch die FDIC	590,3	99,6
5. Verteilung des Vermögensverlustes (2.) auf :		
a) die Einleger (1. - 4.)	2,4	0,4
b) die FDIC	28,3	4,8

Quelle : FDIC : AR 1958. Tab.1. p.5. und Tab.2. p.7

Die allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen der Wirksamkeit

Folgende allgemeine Bedingungen des Wirtschaftslebens und des Kreditwesens im besonderen während der vergangenen 25 Jahre müssen bei dem Versuch einer Beurteilung des bisherigen Wirkens der Einlagenversicherung berücksichtigt werden :

- Es hat keine wirtschaftlichen Rückschläge größeren Ausmaßes, die mit dem Rückschlag von 1930 - 1933 vergleichbar gewesen wären, gegeben.
- Das Bestehen der Bankenaufsicht hat gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen im Kreditgewerbe (Übersetzung des Kreditappara-

tes (1), Kreditaufblähung, Aktienspekulation der Kreditinstitute etc.) verhindert.

- Die Banken haben ohnehin eine vorsichtigere Geschäftspolitik betrieben, da sie aus den Erfahrungen der Krise gelernt haben.
- Die Tätigkeit der FDIC ging einher mit einer Expansion der Bedeutung der öffentlichen Hand unter den Schuldnern der Banken. Damit vermindert sich die Bedeutung des Risikos, das die Kredite an andere, private Wirtschaftssubjekte für die Banken darstellen.

Es muß angenommen werden, daß die allgemeine Entwicklung zu einem sehr großen Teil zu dem Erfolg der Einlagenversicherung beigetragen hat. Alle aufgezählten Faktoren gemeinsam haben zu dem günstigen Schadensverlauf beigetragen. Die Expansion der Einlagen hat ein starkes Wachstum des Fonds zur Folge gehabt, das durch die geringen Verluste noch verstärkt wurde. Die Bankenaufsicht hat eine bessere Kontrolle der Tätigkeit der Banken und möglicher Fehlentwicklungen zur Folge gehabt, so daß dadurch eine größere Anzahl von Fällen im Übernahmeverfahren abgewickelt werden konnte. So wurde der Geschäftsablauf bei diesen Banken nicht unterbrochen, was bei einem zu späten Erkennen der Schäden oft unvermeidbar gewesen wäre und zu größeren Verlusten für die Einleger sowohl als auch für die FDIC geführt hätte. Die allgemein vorherrschenden wirtschaftlichen Aufschwungtendenzen haben schließlich auch dazu beigetragen, daß die von der FDIC übernommenen Aktiven mit nur geringem Verlust verkauft werden konnten.

IX. Kritische Würdigung einzelner typischer Elemente der Einlagenversicherung

Die Einlagenversicherung ist nicht als eine isolierte Maßnahme durchgeführt worden. Sie stand in einer Reihe von Neuerungen, die das Bankwesen, besonders das Reserve System, betrafen und muß mit diesen zusammen gesehen werden. Dennoch ist es möglich, einzelne grundlegende Elemente dieser Sicherung herauszugreifen und kritisch zu betrachten.

Ganz allgemein wurden die Möglichkeiten der Depositenversicherung,

(1) Das sogenannte "over-banking"

mit Hilfe ihrer Werkzeuge beruhigend auf das Bankwesen einzuwirken, bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit positiv bewertet (1). Gegenüber den schlechten Erfahrungen mit den vorangegangenen einzelstaatlichen Einrichtungen wies Mowbray (siehe Anmerkung 1) auf die drei neuen Elemente hin, die der bundesstaatlichen Regelung eigen sind, nämlich :

- die Größe der Sicherungsmasse (Kreditlinie !);
- die Möglichkeit des Ausgleichs der Schäden (Verteilung über das ganze Land !);
- die Möglichkeit der Beeinflussung der Risiken durch eine aktive Bankenpolitik (Verordnungsbefugnis !).

Mowbray schrieb die mögliche Wirksamkeit des Systems der Einlagenversicherung hauptsächlich diesem letzten Faktor zu und wies damit die Versicherung über sich selbst hinaus, indem er ihren eigentlichen Wirkungsbereich in einer Politik der Risikogestaltung "in the spirit of "safety first" " sah (2). Auch A.D.Gayer (3) sah in der Risikostreuung und in der Möglichkeit der Beeinflussung der Banken durch die Aufsichtstätigkeit der FDIC die beiden Faktoren, die die Erfolgchancen wesentlich heller erscheinen lassen.

Sehr charakteristisch für die Einlagenversicherung ist die Kombination von Versicherer und Liquidator in einer Person. Das mußte den wirtschaftlichen Erfolg vieler Aktionen günstig beeinflussen. Die Verbindung bewirkt nämlich eine Interessenkombination in der Person der FDIC : Durch die Übernahme von Aktiven bei Sicherungsaktionen wird die FDIC oft auch Hauptgläubigerin eines zu liquidierenden Instituts; das erhöht ihr Interesse an einer möglichst erfolgreichen Liquidation des Vermögens. Als Liquidator kann sie dieses Interesse, soweit es ihr beliebt, verwirklichen, und zwar gleichzeitig zum Wohle der anderen Gläubiger ein Einbe-
ger der Bank.

Das Problem der Aufbringung der Mittel für den Fonds hat zwei interes-

-
- (1) So J. Viner : Recent Legislation and the Banking Situation. The American Econ. Review 1936. Vol.26. No.1. Suppl. p. 110. Ebenso A.D.Gayer : The Banking Act ... p.99 ff. Vgl. auch A.H. Mowbray : Insurance. Herausgeg. vom War Department. Washington 1944. p. 295
 - (2) A.H. Mowbray : Insurance ... p.295
 - (3) A.D.Gayer : The Banking Act ... p.99

sante Seiten. Zunächst fällt auf, daß die Prämien nicht nach den versicherten, sondern nach den gesamten Einlagen jeder Bank berechnet werden. Der Versicherungswert im engen Sinne bildet also nicht die Grundlage der Prämienberechnung. Damit ist ein Element eingeführt, das nicht der Versicherung entspricht.

Es hat zur Folge, daß die großen Banken mit einem hohen Anteil an nicht versicherten Einlagen stärker zur Prämienzahlung herangezogen werden als es dem Schutz entspräche, den sie durch die Versicherung genießen. Diese Berechnungsweise wurde mit dem Gedanken gerechtfertigt, daß es vor allem die großen Banken seien, die von den indirekten Auswirkungen der Einlagensicherung begünstigt würden (1). J. Viner (2) sieht das wahre Motiv in der Einsicht des Gesetzgebers, daß er die kleinen Institute wegen ihrer oft geringen Ertragskraft nicht proportional an den Kosten der Sicherungseinrichtung beteiligen könne. Andererseits seien die kleinen Institute diejenigen, die die Einrichtung am häufigsten beanspruchen würden. Viner beurteilt die Auswirkung dieser Vorschrift auf das Bankwesen folgendermaßen (2) :

"Its net effect is to weaken the relatively stronger elements ... in order to keep alive the relatively weaker elements, a type of compulsory benevolence which if continued indefinitely ... would provide a sure guarantee that the banking structure will retain its inherent weaknesses..."

Aus der Anwendung eines einheitlichen Prämiensatzes für kleine und große, für Mitglieds- und Nichtmitgliedsbanken, muß man wohl ebenfalls schließen, daß man ein Prinzip der Versicherung, nämlich die Staffelung der Prämien nach den Risiken, zugunsten einer Vereinfachung aufgegeben hat (3). Die Unterschiede in den Risiken dürften auch kaum kalkulierbar sein. Die zweite Seite ist die Rückvergütungsbestimmung, nach der 60 % des Reineinkommens der FDIC den Banken auf ihre nächstjährigen Beitragsverpflichtungen gutgeschrieben werden müssen. Sie ist

(1) Federal Reserve Board : Staff Study ... p.154

(2) J. Viner : Recent Legislation ... p.112

(3) "At the present time the assessment bears no relation either to relative risk or to concentration of risk in individual banks."
L. T. Crowley : A Stronger Banking System. Banking. January 1938. p. 89

eine gute Zwischenlösung zwischen zwei Erfordernissen : Einerseits sollen die Banken nicht zu stark belastet werden durch die Prämien. Andererseits soll der Fonds, wenn ihn Verluste treffen, schneller wieder aufgefüllt werden. Die Rückvergütung bewirkt eine elastische, dem jeweiligen Schadensverlauf angepaßte Beanspruchung der Banken durch Beiträge.

X. Versuche einer Würdigung des Deposit Insurance Fund

Das Kernstück jeder Einlagensicherung ist die Sicherungsmasse. Eine Würdigung muß daher die Frage untersuchen, ob die Sicherungsmasse für die Aufgaben ausreicht. Für die Vergangenheit ist diese Frage durch die Darstellung des bisherigen Wirkens beantwortet. Für die Zukunft eine eindeutige Antwort zu geben, dürfte kaum möglich sein. Es sind zwei Wege offen. Entweder man versucht, die Frage, ob der Fonds ausreichend ist, direkt zu beantworten. Dann muß man sich auf eine Annahme über den zukünftigen Verlauf von Bankenschwierigkeiten festlegen. Oder man errechnet die Beanspruchung für mehrere alternative Verläufe und läßt offen, welcher in Zukunft eintreten wird. Zunächst sollen einige Bemerkungen zum ersten Weg gemacht werden.

Der Gesetzgeber hat weder in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes noch in den späteren Änderungen durch eine Begrenzung des Fonds eine Meinung zur Frage der notwendigen Größe des Fonds bekundet. Ebenso wenig äußert sich der Bundesrechnungshof in seinen jährlichen Prüfungsberichten über die Angemessenheit des Fonds. Vielmehr erklärt er, er sei "außerstande, eine Meinung über die Angemessenheit des Fonds zur Deckung zukünftiger Verluste zu äußern, da die benötigten Mittel abhängen von den zukünftigen wirtschaftlichen Bedingungen, diese aber nicht vorausgesehen werden können" (1). Zwar gründete sich die Festlegung der Versicherungsbeiträge auf die Annahme, "that losses in the future would be smaller than in the past" (2), jedoch verbindet der Gesetzgeber keine größenmäßigen Vorstellungen mit dieser Annahme.

(1) Vgl. Audit Report of the FDIC. FDIC : AR 1958. p. 21 f

(2) Vgl. FDIC : AR 1936. p. 28. zitiert nach M. Schäfer : Die Depositenversicherung ... S. 132

Demgegenüber unternimmt der Federal Reserve Board in einer bereits erörterten Studie im Jahre 1950 (1) den Versuch, zu klären, "ob der bestehende Reservefonds für die Depositenversicherung jetzt groß genug ist" und kommt zu dem Ergebnis, daß der Fund "jetzt sich einer solchen Größe nähert". Es wird zwar einleitend verneint, daß man die angemessene Größe exakt bestimmen könne, und es wird zugegeben, daß selbst die Fälle der Vergangenheit in Größe und Anzahl nicht vorhersehbar waren. Dennoch wird der Versuch unternommen, das Risiko annäherungsweise zu bestimmen. Folgende drei Unterstellungen werden dabei als vertretbar angesehen :

1. Die meisten Bankaktiven sind gesund.
2. Die Geschäftsführung bei den Banken ist in der Regel solide und hält sich an die gesetzlichen Bestimmungen.
3. Der FDIC steht ausreichend Zeit und Gelegenheit zur Verfügung, die bei Sicherungsaktionen übernommenen Aktiven zu veräußern.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß unter diesen drei Voraussetzungen der Fonds "mehr als adäquat sein sollte, um endgültige Verluste zu decken" (2).

Zur Kritik dieser Würdigung muß bemerkt werden : Die Unterstellungen Beinhalten eine von wirtschaftlichen Rückschlägen freie Zukunft. Zwar kann nicht geleugnet werden und ist allgemein anerkannt ("a generally recognized principle. . ." (3)), daß die Aktiven der Banken gegenwärtig in der Mehrzahl gesund seien. Diese Annahme stützt sich, ebenso wie die Annahme der Integrität der Geschäftsführung, auf das gute Arbeiten der Bankenaufsicht und die Erfahrung, daß die Bankenzusammenbrüche, die auf unsolide Geschäftspolitik zurückzuführen sind, abgenommen haben. Man wird auch nicht bestreiten können, daß gegenwärtig kaum Hindernisse bestehen werden, daß die FDIC eine größere Menge von übernommenen Aktiven am Markt verwertet. - Jedoch : projiziert man diese drei Tatbestände in die Zukunft, so begibt man sich auf das Gebiet der wirtschaftspolitischen Spekulation, wenn auch diese Spekulation gewisse reale Grundlagen hat, wie etwa das gesetzlich anerkannte Ziel der Voll-

(1) Federal Reserve Board : Staff Study ... p.151 ff

(2) Federal Reserve Board : Staff Study ... p.155

(3) Federal Reserve Board : Staff Study ... p.155

beschäftigung (1). Hier stellt sich die Frage, ob man den Fonds, der ja auch ein Instrument der Wirtschaftspolitik ist, ohne Zusammenhang mit den oberen Zielen dieser Wirtschaftspolitik sehen und beurteilen sollte. Das dürfte nicht sinnvoll sein. Wenn man also ein untergeordnetes Instrument wie den Fonds beurteilen will, muß man annehmen, daß die übergeordneten Zielsetzungen, wie etwa die Vollbeschäftigung (2), verwirklicht werden. Unter dieser zumindest systematisch berechtigten Voraussetzung kann der Fonds in Verbindung mit der Kreditlinie als ausreichend angesehen werden, um seine Sicherungsaufgaben zu erfüllen.

Die zweite Möglichkeit, eine Vorstellung über die Größe des Fonds im Verhältnis zu zukünftigen Beanspruchungen zu gewinnen, wäre darin zu sehen, eine Reihe von Annahmen über einen zukünftigen Verlauf von Bankenzusammenbrüchen zu machen und die Beanspruchung des Fonds durch sie zu berechnen. Es gäbe dann mehrere Wahlmöglichkeiten, unter denen der Beurteiler selbst auszuwählen hätte und unter denen man im Zeitverlauf der einen oder anderen den größeren Wahrscheinlichkeitsgrad zusprechen könnte. Damit ist keine Antwort gegeben, aber es sind eine Reihe von Möglichkeiten kalkuliert und durchleuchtet. Das soll im folgenden geschehen.

Für den Fall einer allgemeinen Wirtschaftskrise ähnlich der der Jahre 1930-1933 stellt die FDIC in einer Studie über die Angemessenheit der Fondsgröße (3) aus dem Jahre 1957 fest :

"Fraglos würde der gegenwärtige Fonds vollkommen unzureichend sein, wenn beispielsweise eine Lage einträte, die der von 1930/33 vergleichbar wäre," (4)

und führt aus, daß zur Erfüllung aller sich in solch einem Falle ergebenden Verpflichtungen die Gesellschaft einen Fonds zur Verfügung haben müßte, der mindestens 5 % aller Einlagen in allen Banken ausmache. Der Fonds betrug 1956 tatsächlich im Verhältnis zu den Einlagen allein bei versicherten Banken nur 0,80 % (5), die Kreditlinie 1,37 %; beide

(1) Vgl. Employment Act

(2) Hierzu gehört auch eine Liquiditätshilfe des Reserve System an die Banken in einer gesamtwirtschaftlichen Liquiditätskrise

(3) FDIC : Actuarial Data Relevant to Deposit Insurance. FDIC : AR 1957. p.47-72

(4) FDIC : Actuarial Data ... p.65

(5) FDIC : Actuarial Data ... p.54. Tab. 30. Schätzung

zusammen hatten einen Anteil von 2,17 %. Dazu folgende Daten (vgl. Tabelle 7, nächste Seite !): Die Gesamteinlagen in geschlossenen Banken betrugen in den Jahren 1930-1933 6.830 Mio \$. Unterstellt man, daß ähnlich wie in den Jahren 1934-1958 die Sicherungsaktionen Beträge erfordert hätten (Hauptausschüttungen), die sich auf etwa 50 % der betroffenen Einlagen belaufen (Ausschüttungsquote), so hätte die Beanspruchung bei 3.415 Mio \$ gelegen. Das sind 8,3 % aller durchschnittlichen Einlagen in arbeitenden Banken während der Periode. Unterstellt man eine Ausschüttungsquote von nur 37 %, so kommt man auf den obengenannten Wert von rund 5 % aller Einlagen (1). Demgegenüber deckte die Sicherungsmasse Ende 1956 nur 2,17 %, erreichte also nur knapp 1/3 der erforderlichen Höhe. Ende 1958 deckte sie sogar nur noch 2,05 % aller Einlagen, da die Kreditlinie gegenüber den wachsenden Gesamteinlagen ja konstant bleibt. - Tabelle 7 gibt eine gegliederte Übersicht über die eben diskutierten Daten. In der Zeile 6 sind zudem noch die Verluste der Einleger auf Konten unter 5.000 \$ aufgeführt. Die 5.000-Dollar-Grenze der Jahre 1930-1933 kann grob als Entsprechung der 10.000-Dollar-Grenze der Gegenwart angesehen werden. Die auf diese Depositen entfallenden Verluste hätten voll von dem Fonds getragen werden müssen.

Die untersuchte Hypothese ist auch im Zusammenhang mit einem allgemeinen, das heißt nicht nur auf die Banken beschränkten wirtschaftlichen Zusammenbruch zu sehen. Daher darf eine Bewertung der angegebenen Daten die folgenden Faktoren nicht außer Acht lassen :

- die Schwierigkeit, die Sicherungsaktionen im Übernahmeverfahren abzuwickeln, das im allgemeinen geringere Ausschüttungsquoten benötigt als das Auszahlungsverfahren.
- Die Schwierigkeit, die Fondsmittel durch Verkauf der Titel des Schatzamtes schnell zu verflüssigen.
- Die Schwierigkeit, die von den Banken übernommenen Aktiven abzustößen und so wieder den Fonds auf seinen alten Stand zurückzubringen, um ihn für neue Beanspruchungen auszustatten. Im Verlauf einer lange andauernden Krise mag sich die Liquidierung der Werte über Jahre hinziehen, so daß eine zweifache Einsetzung der Fondsmittel im Verlauf derselben Krise nicht möglich ist.

(1) Zahlen, verwertet aus FDIC : Actuarial Data ... Tab.37. p.64. und Angaben auf p.65

T a b e l l e 7

Beanspruchung eines hypothetischen Fonds in den Jahren 1930-1933 im
Verhältnis zu den Einlagen bei allen Banken

	1930-1933	davon : 1933
1. Einlagen in arbeitenden Banken Mio Dollar (Jahresdurchschnitt)	164.096 ⁽¹⁾	33.252
2. Einlagen in geschlossenen Banken in Mio Dollar	6.830	3.597
3. 2 in % von 1	4,2	10,8
4. Ausschüttungen (Quote : 50 %) eines hypothetischen Fonds in Mio Dollar	3.415	1.799
5. Ausschüttungen in % der Einlagen in allen arbeitenden Banken	2,1	5,4
6. Tatsächliche Verluste für Besitzer von Konten unter 5.000 \$ in Mio Dollar	1.367	540

Quelle : FDIC : AR 1957. p.64. nach Tab. 37

(1) 4 Jahresdurchschnittswerte, addiert

Zu der Beurteilung der FDIC ist zu bemerken, daß sie darauf aufbaut, sie müsse alle Einlagen sichern. Sie ist aber lediglich verpflichtet, die Einlagen bis zu 10.000 \$ zu sichern, also nur einen Teil aller Einlagen der in Schwierigkeiten geratenen Banken. Daher würde ihre Beanspruchung weniger hoch sein als errechnet. Immerhin wäre eine volle Sicherung, wie sie bisher gewährt wurde, natürlich wünschenswert. - Weiter muß be-

zweifelt werden, ob es realistisch ist, eine Beanspruchung nach den Maßstäben der Krise 1930/33 zu errechnen.

Es kann hier auf die Bemerkungen weiter oben zu den Zielen der allgemeinen Wirtschaftspolitik hingewiesen werden. Tatsächlich mutet man der FDIC die Bewältigung einer ähnlichen Lage nicht zu. Der Beratende Ausschuß des Bank- und Geldausschusses des Senats bemerkt hierzu, daß die Absicht, die FDIC mit einer Finanzkraft auszustatten, die die Deckung von Verlusten erlaubt, die aus großen wirtschaftlichen oder anderen Katastrophen entstehen, ebenso fern liege wie die Versicherung von Atomkriegsrisiken durch eine Versicherungsgesellschaft (1). Er kommt unter dieser Einschränkung zu dem Urteil, daß die Mittel der Gesellschaft "vollkommen angemessen erscheinen" (1).

Es soll nun weiter beleuchtet werden, wie die Sicherungsmasse (2) beansprucht wird, wenn einzelne Banken oder mehrere Banken einer bestimmten Größenordnung in Schwierigkeiten geraten. Dabei soll angenommen werden, daß bei einer in Schwierigkeiten geratenen Bank ein Interventionsbetrag gebraucht wird, der sich auf 50 % der in der Bank befindlichen Einlagen beläuft (Ausschüttungsquote = 50 %). Es liegen die Daten für die 25 größten Banken der USA für Ende 1956 vor (3).

Unter diesen Voraussetzungen würde ein Zusammenbruch der größten Bank allein die Sicherungsmasse nahezu voll aufzehren. Ein Zusammenbruch von vier Banken von der Größenordnung der zehntgrößten Bank würde die

- Sicherungsmasse voll ausschöpfen, von zehn Banken von der Größenordnung der 25. Bank würde sie zu 90 % aufzehren.

(1) L. Stafford ; Advisory Committee Does a Monumental Job. Banking. February 1957. p. 36

(2) Sicherungsmasse = Fonds plus Kreditlinie

(3) Vgl. dazu FDIC ; Actuarial Data ... p. 61-64. Insbesondere Tab. 35. p. 62

ZWEITER ABSCHNITT:

Depositenversicherung für Savings and Loan Associations

Ähnlich wie bei den Handelsbanken und der FDIC handelt es sich bei der Schaffung der Versicherung für die Einlagen bei Baubanken nur um ein Teilgebiet einer Gesamtheit von Maßnahmen, die im Jahre 1933 ergriffen wurden, um auf dem Sektor des Realkredits und der Verschuldung der Hauseigentümer neue, den Erfahrungen der großen Krise entsprechende Verhältnisse zu schaffen. Die Versicherung von Einlagen bei Baubanken (Federal Savings and Loan Insurance, kurz FSLI) blickt jedoch nicht, wie die FDIC, auf einzelstaatliche Vorgänger zurück. Die FSLI wurde durch den National Housing Act vom 27. 6. 1934, Titel IV, eingerichtet. Die Versicherung liegt in den Händen der Federal Savings and Loan Insurance Corporation, kurz FSLIC. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes begann die FSLIC ihre Tätigkeit.

Durch Kongreßgesetz ist im Jahre 1950 der FSLIC eine dauernde Kreditnahmemöglichkeit beim Schatzamt bis zu insgesamt 750 Mio \$ eingeräumt worden. Die Novelle von 1950 sah auch die Rückzahlung des ursprünglich vom Schatzamt zur Verfügung gestellten Kapitals vor. Die FSLI ist in den Grundzügen ähnlich gestaltet wie die FDI. Abweichungen ergeben sich im wesentlichen nur da, wo es die Besonderheit der versicherten Institute erfordert. Es kann deshalb auf eine umfassende Darstellung verzichtet werden. Vielmehr sollen nur die Merkmale herausgehoben werden, in denen die FSLI von der Einlagenversicherung für Handelsbanken wesentlich abweicht.

I. Objekt und Umfang der Garantie

Gesichert sind alle Einlagen bei den bei der FSLIC versicherten Instituten bis zur Höhe von 10.000 \$ pro Einleger. Unter Einlagen sind alle auf Depositen beruhenden Forderungen gegen die Institute zu verstehen, auch wenn sie als "shares" oder "investments", die durch Zertifikate verbrieft sind, bezeichnet werden. Nicht versichert sind solche Anteile, die nicht beliebig wieder an die Baubanken abgetreten werden können und die folg-

lich den Charakter einer echten Kapitalbeteiligung an einer Baubank haben. Die versicherbaren Forderungen werden als "withdrawable or repurchasable shares, investment certificates, or deposits" bezeichnet (Section 405. a. des National Housing Act).

Bei der FSLIC versicherte Institute sind :

- Alle Federal Savings and Loan Associations, also alle auf Grund des Home Owners' Loan Act gegründeten Baubanken.
- Alle sonstigen, das heißt auf einzelstaatlicher Rechtsgrundlage errichteten Baubanken, soweit sie Antrag auf Aufnahme stellen und aufgenommen werden. Unter diesen sogenannten "state-chartered" Baubanken sind Institute der verschiedensten Bezeichnungen zu verstehen.
- Auf Antrag und nach Aufnahme Sparkassen: Es handelt sich bei den bei der FSLIC versicherten Instituten nur um Mitglieder des Federal Home Loan System, so daß die versicherten Institute eine Untergruppe der member associations sind; bei der Einlagenversicherung für Handelsbanken ist umgekehrt der Kreis der versicherten Institute größer als der der member banks.

Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt über den Anteil der versicherten Institute an allen Mitgliedsinstituten des Systems Aufschluß (Vgl. Tabelle 8, folgende Seite !). Der Anteil der tatsächlich durch die Versicherung bis zu 10.000 \$ je Einleger voll gedeckten Einlagen an den gesamten Einlagen in versicherten Instituten von 44.587 Mio \$ beläuft sich nach Schätzung der FHLB Board auf 43.000 Mio \$ (1) oder rd. 97 %. Diese hohe Quote ist auf die große Anzahl kleiner Sparer zurückzuführen.

II. Träger der Sicherung

Der Träger der Sicherung ist die FSLIC mit Sitz in Washington, die dieselbe rechtliche Qualifikation besitzt wie die FDIC. Auch die FSLIC weist eine Kombination von zwei Funktionen auf : der Versicherungs-

(1) Vgl. FHLB Board : Annual Report 1958. p.34. Die angegebene Zahl der Gesamteinlagen sowie der Bilanzsumme (a. a. O. p.56) aller versicherten Institute differieren leicht von den in der Quelle zu Tabelle 8, nächste Seite, angegebenen Werten

funktion und der Funktion eines Liquidators; letztere steht ihr bei den Baubanken auf Bundesebene unabdingbar und bei den anderen Baubanken nach Wahl zu (Section 406 b. c des National Housing Act.).

T a b e l l e 8

Anteil der versicherten Baubanken und Mutual Savings Banks an den gesamten Instituten ihrer Art (1) innerhalb des Home Loan Bank System, Ende 1958 (Beträge in Mio \$)

		Alle Mitglie- der des Systems	davon: versi- cherte (FSLIC) Institute	in % aller Mitgl.
I.	Anzahl			
	aller Institute	4.568	3.881	85
	- Federal Savings and Loan Associations	1.804	1.804	100
	- Savings and Loan ⁽³⁾ Associations	2.739	2.077	76
	- Mutual Savings Banks	25	-	-
II.	Beträge			
	aller Einlagen	46.375	44.587	96
	- bei den FS&L Asso- ciations	25.834 ⁽²⁾	25.834 ⁽²⁾	100
	- bei den S&L Asso- ciations ⁽³⁾	20.542 ⁽²⁾	18.754 ⁽²⁾	91
	- bei den MS Banks	388	-	-

Quelle : FHLB Board : Combined ... (1958) p.3, 7, 16, 47

(1) Also ohne zwei Lebensversicherungs-Gesellschaften

(2) Einlagen = Sparanteile, gegen die Bücher oder Zertifikate ausgegeben werden (savings capital)

(3) "state-chartered"

Differenzen von einer Stelle sind durch Aufrunden bedingt

III. Sicherungsmasse und ihr Aufkommen

Die Sicherungsmasse setzt sich aus dem Fonds oder der Reserve for Insurance Losses, kurz, der Reserve und der Kreditlinie beim Schatzamt zusammen. Die beiden größten bestimmenden Faktoren für das Wachstum der Reserve sind die Prämieinnahmen und die Zinsen auf die in Staatspapieren angelegten Mittel der Reserve. Die Reserve betrug Ende 1958 284,2 Mio \$ (1). Zusammen mit der Kreditlinie von 750 Mio ergibt das eine Sicherungsmasse von 1.034 Mio \$. Sie deckt damit 2,3 % aller Einlagen bei versicherten Instituten.

Der Anteil der Reserve allein an den Einlagen der versicherten Institute beträgt rd. 0,6 %. Ihr Anteil an den versicherten Einlagen der versicherten Institute beträgt rd. 0,7 %. Der National Housing Act sieht in Section 404. a. vor, daß die Reserve bis zu einer Deckung von 5 % aller auf versicherten Konten geführten Einlagen gebracht werden und dann auf diesem Deckungssatz gehalten werden soll. Fällt der Deckungssatz wegen Beanspruchung oder wegen Wachstum der Einlagen unter 5 %, so lebt die Prämienzahlungspflicht wieder auf.

Die jährlichen Prämienzahlungen der versicherten Institute an die Gesellschaft betragen bis zur Erreichung der 5%igen Deckung 1/12 % aller Einlagen- und sonstigen Verpflichtungen jedes Institutes.

IV. Die Ausführung der Garantie

Die Befugnisse der FSLIC zur Ausführung ihrer Sicherungsaufgaben beginnen, wenn ein Institut

- von einem Liquidationsbeschluß ("default") eines Gerichts oder einer anderen öffentlichen Stelle betroffen ist (zu "default", vgl. Section 401. d. National Housing Act)
oder
- die Gefahr besteht, daß es liquidiert oder unter Zwangsverwaltung genommen wird.

(1) FHLB Board : AR 1958. p.34 f. , 52 f.

An die Schließung des Instituts knüpft sich die Pflicht zur Übernahme durch die FSLIC in Zwangsverwaltung, wo es sich um eine Baubank auf Bundesebene handelt; handelt es sich um eine einzelstaatliche Baubank, so hat die FSLIC das Recht, bei Zustimmung der einzelstaatlichen Behörden die Zwangsverwaltung zu übernehmen. Als Zwangsverwalter hat die FSLIC aber nicht etwa nur die Möglichkeit, die durch die Versicherung gedeckten Einlagen auszuzahlen und die Aktiven zu liquidieren, sondern kann wahlweise die Geschäftstätigkeit des betreffenden Instituts wieder aufleben lassen, indem sie

- zunächst das Vermögen übernimmt und das Institut weiter betreibt;
- das Institut durch geeignete Maßnahmen wieder gesund und zahlungsfähig macht;
- es mit einem anderen Institut fusioniert;
- ein neues Institut mit Hilfe des Vermögens des alten Instituts gründet (Section 406. b. und c. National Housing Act).

Ist der Sicherungsfall in der Form gegeben, daß lediglich die Gefahr eines Liquidationsbeschlusses droht, so hat die FSLIC die Befugnis, die Geschäftstätigkeit dadurch zu sichern, daß sie dem Institut

- eine Anleihe gibt;
- die Aktiven abkauft oder
- eine Zuschußzahlung leistet. Diese darf allerdings nicht die Kosten einer eventuellen Liquidation überschreiten.

Diese Maßnahmen kann die FSLIC auch ergreifen, um bereits geschlossene Institute wieder zu eröffnen. Sie hat damit die Möglichkeit, der Liquidation durch einen einzelstaatlichen Liquidator vorzubeugen (Section 406. f. National Housing Act).

Praktisch bedeutsam geworden sind folgende drei Verfahren :

- Erhaltung des Instituts durch Gewährung eines Zuschusses (29 von 38 Fällen)
- Erhaltung des Instituts durch Ankauf von Aktiven (2 von 38 Fällen)
- Liquidierung des Instituts (7 von 38 Fällen).

Von den insgesamt 38 Sicherungsfällen wurden allein 34 bereits vor 1945 abgewickelt. Die Gesamtsumme der Aktiven aller betroffenen Banken betrug 93,6 Mio \$. Die FSLIC hatte Verluste von insgesamt nur 5,2 Mio \$

zu tragen, was 2 % ihres gesamten Bruttoeinkommens seit 1934 ausmacht (1).

V. Würdigung

Will man die bisherige Wirksamkeit der Sicherung beurteilen, so muß man auf die allgemeinen Bedingungen des wirtschaftlichen Aufschwungs unter dem Zeichen der Konsolidierung im Kreditwesen Rücksicht nehmen. Besonders ist das außerordentlich starke Wachstum der Baubanken seit 1934 hervorzuheben, das auch in der Gegenwart weit über dem der anderen Zweige des Kreditwesens liegt (Vgl. Tabelle 9, unten !).

Während die Baubanken also von dem Zuwachs der Einlagen sehr profitiert haben, kann ihnen ein Rückgang derselben oder gar ein massierter

T a b e l l e 9

Anzahl, Sparkapital und Sparer (auch Anteilseigner oder Investoren)
der versicherten Baubanken

30.6. des Jahres	Anzahl der Institute	Sparkapital in Mio \$	Anzahl der Sparer oder Investoren (Mio)
1935	858	294	0,660
1945	2.471	4.787	4.227
1955	3.472	27.032	14.696
1959	3.936	48.100 ^(x)	23.100 ^(x)

Quelle : FSLIC : 25th Anniversary Report 1959. Ohne Seitenzahlen.
Tab. "Number - Assets - and Savings Capital"

(x) Geschätzte Werte

- (1) Zahlen aus : FLHB Board : AR 1958. p.33 - 41 (Section 3 : FSLIC). Insbesondere p.41 und FSLIC : 25th Anniversary Report 1959. o.S. Tab. "Summary of Insurance Settlement Cases"

Abzug im Verlauf einer allgemeinen Krise durchaus nicht in der Weise gefährlich werden, daß er etwa zur Insolvenz der Institute führen würde. Bekanntlich handelt es sich bei den "Einlagen" um Sparanteile, die auch als Sparkapital bezeichnet werden. Diese Anteile können zwar beliebig wieder abgehoben werden, jedoch nur im Rahmen der Disponibilitäten jeder Baubank. Eine Insolvenz der Baubank gegenüber Forderungen auf Abzug der Sparanteile führt also nicht zur Einstellung des Geschäftsverkehrs. Streng genommen handelt es sich in solchen einem Falle gar nicht um eine Zahlungsunfähigkeit. Die Baubanken sind jedoch in einer Wirtschaftskrise von der Seite der Bonität der Aktiven her ebenso gefährdet wie die commercial banks, wenn nicht sogar in größerem Maße als sie. Die Gefahr eines Rückschlages ist deshalb so groß, weil die gegenwärtigen Wachstumsraten der Verschuldung der Bevölkerung durch Hypotheken so unverhältnismäßig groß sind und die Verschuldung durch Barzahlungskredite daneben einherläuft. Eine Quantifizierung dieses Risikos ist ebenso wenig möglich wie das eines allgemeinen wirtschaftlichen Rückgangs. Der durch den National Housing Act, Section 404. a. vorgesehene Fonds in Höhe von 5 % aller versicherten Sparanteile, mithin also in Höhe von rund 2,15 Mia \$, kann aber als ausreichend angesehen werden, um auch extremen Situationen zu begegnen, wenn man die übergeordneten Ziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik als hinreichend gesichert ansieht. Gegenwärtig allerdings ist die Deckung der ausstehenden Kredite (1) durch das Eigenkapital, also die allgemeinen und besonderen Rücklagen sowie das Stammkapital der Einzelinstitute wesentlich höher als die Deckung durch die Reserve der FSLIC zuzüglich der Kreditlinie. Das Eigenkapital (2) beträgt 3,6 Mia Dollar und damit 8,4 %, die Reserve und die Kreditlinie der FSLIC betragen 1,0 Mia Dollar und somit nur 2,3 % der ausstehenden Kredite der versicherten Baubanken (3).

-
- (1) Unter "ausstehenden Krediten" sollen verstanden werden : 1. Hypotheken : 42,4 Mia, sonstige Darlehen : 0,6 Mia und Forderungen aus Grundstücksverkäufen : 0,1 Mia = insgesamt 43,1 Mia ausstehende Kredite, oder 84 % aller Aktiven.
 - (2) Specific Reserves, General Reserves, Undivided Profits und Permanent Stock = 3,6 Mia Dollar
 - (3) Alle Zahlen aus : FHLB Board : Combined ... (1958). p.16. Zum Fonds der FSLIC siehe oben S. 101

D R I T T E R A B S C H N I T T :

Die Sicherung der Einlagen bei den Sparkassen

Die Mutual Savings Banks sind nach einzelstaatlichem Recht organisiert. Sie bestehen nur in den 17 der 50 Staaten der USA, in denen Gesetze die Gründung ermöglichen (1). Sie werden dort von den "banking commissioners" beaufsichtigt. Ebenso wie den Sparkassen der wahlweise Anschluß an das Federal Reserve System oder das Federal Home Loan System offensteht, ist ihnen der wahlweise Anschluß an eine der beiden Versicherungen für Einlagen ermöglicht. Somit gilt für die Sicherung der Einlagen dieser beiden Teilgruppen der Sparkassen das über die FDIC und die FSLIC Gesagte. Eine dritte Gruppe von Sparkassen ist im Rahmen einzelstaatlicher Institutionen versichert. Eine unbedeutende Gruppe schließlich ist überhaupt nicht versichert.

Die Tabelle 10 auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über die Aufteilung der Sparkassen auf die verschiedenen Einrichtungen der Einlagenversicherung. Die Aufstellung zeigt, daß die Zugehörigkeit von 25 Sparkassen zum Home Loan System keineswegs ihre Mitgliedschaft bei der FSLIC zur Folge hat. Prinzipiell kann eine Mitgliedssparkasse des Federal Home Loan System sich sowohl bei der FDIC und FSLIC, als auch bei einer einzelstaatlichen Versicherung versichern.

Allein vier Fünftel der bei der FDIC versicherten Sparkassen sind die Sparkassen des Staates New York, die insgesamt unter der Garantie der FDIC stehen. Die einzelstaatlich versicherten Sparkassen setzen sich aus den Sparkassen der drei Staaten Massachusetts, Connecticut und New Hampshire, die über eigene Garantieinstitute verfügen, zusammen (2). Jedoch sind nicht alle Sparkassen der drei Staaten in ihnen versichert: ein Teil gehört der FDIC an. Die übrigen 14 nicht versicherten Sparkassen sind Institute aus den 4 Staaten Maine -10-, Maryland -1-, Rhode Island -1- und Wisconsin -1-, sowie den Virgin Islands -1- (3).

- (1) Diese Staaten sind: New York, Massachusetts, Connecticut, Pennsylvania, New Jersey, Washington, Oregon, Minnesota, Wisconsin, Indiana, Ohio, New Hampshire, Delaware, Maine, Maryland, Rhode Island, Vermont
- (2) Vgl. "Das Sparkassenwesen der Vereinigten Staaten" (o. V.). Das Sparwesen der Welt 1959. Nr. 2. S. 373
- (3) Vgl. FDIC; AR 1958. p. 179

T a b e l l e 10

Zugehörigkeit der Sparkassen zu verschiedenen Einrichtungen der Einlagen-
sicherung, Ende 1958 (Beträge in Mio \$)

	Zahl der Institute	Einlagen
Alle Sparkassen	520	34.040
davon :		
1. bei FDIC versichert	241	27.277
in % <u>aller</u> Sparkassen	46	80
2. bei FSLIC versichert	-	-
3. Einzelstaatlich versichert	265	6.629
in % <u>aller</u> Sparkassen	51	20
4. Nicht versichert	14	134
in % <u>aller</u> Sparkassen	3	0 (1)

Quelle : FDIC : AR 1958. p. 178 f. Vgl. weiter die Ausführungen auf
S. 105 und Tab. 8, S. 100 dieser Arbeit

(1) 0,4 %

DRITTES KAPITEL :

=====

FINRICHTUNGEN ZUR SICHERUNG DER EINLAGEN IN DER SCHWEIZ

=====

Auf eine Schilderung des schweizerischen Kreditwesens und seiner Gliederung soll hier verzichtet werden, ebenso auf eine Darstellung der Vorschriften der Bankengesetzgebung über die Geschäftspolitik und die Beaufsichtigung der Institute durch die Bankenkommission (1). Einige Einzelheiten sollen jedoch erwähnt werden, weil sie für das bessere Verständnis der folgenden Übersicht von Bedeutung sind :

Neben den Sichteinlagen ("Scheckrechnung und Kreditoren auf Sicht") und den Termineinlagen ("Kreditoren auf Zeit") werden die Spareinlagen unter zwei verschiedenen Bezeichnungen geführt; einmal unter "Spareinlagen", zum anderen unter "Depositeneinlagen und Einlagenhefte". Auch die letztere Gruppe stellt Spareinlagen dar, und die Schweizerische Nationalbank schreibt :

"Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kann zwischen den Spar- und den Depositeneinlagen keine klare Trennungslinie gezogen werden, da ein Teil der Depositengelder den Charakter von Spareinlagen besitzt" (2).

Da die einzelnen Sicherungsmaßnahmen in der Schweiz sich entweder auf die Spareinlagen oder aber auf alle Fremdmittel der Institute beziehen, ist bei den folgenden Überblicken über die Kreditinstitute die Übersicht auf diese beiden Positionen der Bilanz ausgerichtet.

Die 116 unter der Bezeichnung "Sparkassen" geführten Institute haben, anders als in der Bundesrepublik, keine andere, eigene, von der der Banken

-
- (1) Es wird verwiesen auf : Schweizerische Nationalbank : Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1958, und vorige. Weiter auf : Kaderli-Zimmermann: Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz. Thun 1947
- (2) SNB 1958. S. 34

abweichende Rechtsform. Auch in bezug auf die Bankenaufsicht sind sie den Banken gleichgestellt. Ihre Abgrenzung von den anderen Banken auf Grund der Verwendung des Wortes "Sparkasse" in der Firmenbezeichnung ist nicht möglich; so werden unter Lokalbanken eine Reihe von Sparkassen, Spar- und Leihkassen, Caisses d'Epargne geführt. Das entscheidende Kriterium ist die Struktur der Passivseite der Bilanz. Die Spareinlagen müssen dort eindeutig überwiegen. Sie hatten bei der Gruppe der "Sparkassen" Ende 1958 einen Anteil von 71,25 % an allen Passiven, während bei den Lokalbanken der Anteil nur 32,09 % betrug (1).

Innerhalb der Lokalbanken sind in einer Untergruppe als Bodenkreditinstitute die Banken zusammengefaßt, deren Aktiven zu 60 % oder mehr aus inländischen Grundpfandforderungen bestehen und deren Fremdmittel nicht hauptsächlich auf Spareinlagen, sondern auch auf Kassenobligationen und Grundpfanddarlehen (Pfandbriefdarlehen) beruhen. Die Rechtsform ist meist die Aktiengesellschaft, die Firmenbezeichnung enthält meist das Wort "Sparkasse".

In der Mitte zwischen den Sparkassen und den Bodenkreditbanken stehen die "anderen Lokalbanken", bei denen sowohl der Anteil der Grundpfandforderungen an den Aktiven als auch der Anteil der Spareinlagen an den Passiven zu gering ist, um sie als Bodenkreditbanken oder als Sparkassen einstufen zu können. Ihre Firmenbezeichnung enthält meist das Wort "Sparkasse", aber auch "Volksbank" und "Bank". Diese Gruppe weist aber immer noch einen starken Anteil der Spareinlagen (30 % der Passiven) auf, während ihre Aktivseite zu 37 % aus Hypothekaranlagen besteht und zu weiteren 17 % in Kontokorrentdebitoren und festen Vorschüssen und Darlehen gegen hypothekarische Deckung (2).

Die Gruppe "übrige Banken" weist demgegenüber die Merkmale von Depositenbanken auf (2). Allein 51 % aller Mittel werden durch Scheckrechnungen und Kreditoren auf Sicht aufgebracht, weitere 12 % kommen als Kreditoren auf Zeit hinzu. Dagegen sind die Spareinlagen mit 1 % unbedeutend. Entsprechend ist die Vermögensseite gegliedert; 31 % sind Bankdebitoren, weitere 33 % Kontokorrentdebitoren und 10 % Barbestand.

Die Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen oder aller Fremdmittel sind zum Teil an die eben gebrachte Gruppierung angelehnt, zum Teil sind sie

(1) SNB : 1958. S.136

(2) SNB : 1958. S. 136, 165

stärker spezialisiert, zum Teil umfassen sie mehrere Gruppen. Folgende Einrichtungen bestehen (1) :

1. Alle Verpflichtungen der Kantonalbanken werden, da sie Staatsinstitute sind, von den sie tragenden Körperschaften, also den Kantonen, garantiert.

Drei Kantonalbanken sind nur unter Mitwirkung der Kantone entstanden. Bei ihnen besteht keine Haftung der Kantone für alle Verbindlichkeiten. Bei einer dieser Banken besteht jedoch eine auf die Spareinlagen begrenzte Rückzahlungsgarantie.

2. Alle unter der Bezeichnung "Spareinlagen" bei Kreditinstituten ohne Staatsgarantie gehaltenen Spareinlagen genießen beim Konkurs des Instituts ein Vorrecht auf Befriedigung aus dem Vermögen bis zur Höhe von 5.000 Franken pro Einleger.

3. Auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung haben vier Kantone Vorschriften erlassen, nach denen die Forderungen von Spareinlegern bis zu 5.000 Fr je Einleger ex lege ein Pfandrecht an Wertpapieren und Forderungen der Bank besitzen.

4. Eine Reihe von Lokalbanken und Sparkassen sind Gemeindeinstitute und genießen daher eine volle oder teilweise Garantie der Gemeinde für alle ihre Verbindlichkeiten.

5. Eine Sicherung ihrer Einlagen- und sonstigen Forderungen genießen die Kreditoren der Genossenschaften mit unbegrenzter Haftpflicht. Diese Genossenschaften sind

- alle ländlichen Kreditgenossenschaften des Systems Raiffeisen, die in dem Verband schweizerischer Darlehnskassen zusammengeschlossen sind, sowie
- die Kreditgenossenschaften, die in der Fédération Vaudoise des Caisses de Crédit Mutuel zusammengeschlossen sind, sowie
- ein Teil der in der Form von Genossenschaften bestehenden Lokalbanken und Sparkassen.

Dieser Überblick wird durch die Tabelle 12 auf Seite 111 zahlenmäßig vervollständigt. Es ist zu beachten, daß nicht bei jeder Gruppe die aufgeführten Fremdmittel und Spareinlagen voll durch die entsprechende Sicherung gedeckt sind, sondern bei einigen Gruppen nur zum Teil. Näheres bringen die folgenden Einzelabschnitte.

(1) Rechtsgrundlagen und Näheres in den Einzelabschnitten

T a b e l l e 11

Anzahl, Spareinlagen und Fremdmittel der Gruppen der schweizerischen Kreditinstitute (1), Ende 1958, in Mio Fr.

Gruppe	Zahl der Institute	Spareinlagen	Gesamte (2) Fremdmittel
Kantonalbanken	28	6.171	15.891
Großbanken	5	544	12.971
Lokalbanken	169	2.685	7.754
davon :			
Bodenkreditbanken	89	1.772	4.947
andere	80	913	2.807
Sparkassen	116	2.253	2.957
Darlehenskassen (1031 Raiffaisen, 13 Walliser)	1.064	1.053	1.611
Übrige Banken	110	23	1.872
Alle Kreditinstitute		12.729	43.055

Quelle : NSB 1958. S. 122/123

- (1) Nicht einbezogen sind die Privatbankiers, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen
- (2) Bilanzsumme abzüglich Eigenkapital. Differenz von 1 in der Zeile "Alle Kreditinstitute" durch Aufrunden der Summanden

Tabelle 12

Fremdmittel und Spareinlagen bei Kreditinstituten, gegliedert nach ihrer Stellung im System der Einlagensicherung, Ende 1958, in Mio. Franken

	Zahl der Institute	Fremdmittel	davon Spareinlagen
A. Kantonalbanken	28	15.891	6.171
I. ohne Kantonalgarantie	3	1.973 (1)	56 (1)(2)
II. mit Kantonalgarantie	25	13.918	6.115
B. Andere Institute	1.464	27.165	6.558
I. Großbanken (5)	5	12.971	544
II. Lokalbanken und Sparkassen	285	10.711	4.938
1. Gemeindeinstitute	44	540	298
2. privatrechtliche Institute	241	10.171	4.640
a) davon Genossenschaften (6)	99	3.388	1.981
III. organisierte Kreditgenossenschaften mit unbeschränkter Haftpflicht	1.064	1.611	1.053
IV. übrige Institute	110	1.872	23
aus B. I. bis IV. : in Zürich, Glarus, Baselstadt und Tessin gelegene Institute	(3)	(3)	1.152 (4)
C. Alle Kreditinstitute (A. + B.)	1.492	43.056	12.729

Quelle : SNB 1958. S. 121-123, 148, 162, 164, 240-269, sowie Quellenangaben in den Anmerkungen unten

- (1) Fremdmittel bzw. Spareinlagen dreier, unter Mitwirkung der Kantone errichteter Institute in den Kantonen Genf und Waadt (Caisse hypothécaire du canton de Genève, Banque Cantonale Vaudoise, Crédit Foncier Vaudois). Abzüglich der Spareinlagen eines der Institute, das eine separate Garantie des Kantons für die in einer Sonderabteilung gehaltenen Spareinlagen besitzt (Caisse d'Epargne Cantonale Vaudoise, geführt vom Institut "Crédit Foncier Vaudois"). Die Höhe der Spareinlagen dieses Instituts wurde entnommen aus : Schweiz. Handelsamtsblatt Nr. 68 v. 24. 3. 1959
- (2) Vgl. Anm. 1. Da die Banque Cantonale Vaudoise keine Spareinlagen entgegennimmt, die Spareinlagen des Crédit Foncier Vaudois wegen der begrenzten Garantie in der Zeile A. II. aufgeführt sind, finden sich hier nur die Spareinlagen der Caisse hypothécaire du canton de Genève. Zur Quelle vgl. Anm. 1
- (3) Eine genaue kantonale Aufgliederung der Anzahl sowie der Fremdmittel der Institute, insbesondere auch der Großbanken, von denen allein 4 in diese Zeile fallen, liegt nicht vor
- (4) Einschließl. Spareinlagen bei Privatbankern, die sich öffentl. empfehlen
- (5) Einschließl. einer Genossenschaft (Schweizerische Volksbank)
- (6) (siehe nächste Seite)

Die Garantie für die Einlage- und sonstigen Verbindlichkeiten der Kantonalbanken

Die rechtliche Grundlage der Kantonalbanken ist nicht einheitlich, da keine bundesgesetzliche Regelung besteht, sondern das Statut jeder Kantonalbank auf einem kantonalen Gesetz beruht (1). Es ist daher schwer, eine einheitliche Darstellung der rechtlichen Gestalt der Kantonalgarantie zu geben. Das ist jedoch auch nicht vordringlich. Von Interesse ist hier vor allem die wirtschaftliche Bedeutung. Darin dürfte die Kantonalgarantie am ehesten der Gewährträgerhaftung der Gründergemeinde für die Verbindlichkeiten der Sparkasse in der Bundesrepublik zu vergleichen sein.

Von den 28 als Kantonalbanken bezeichneten Instituten sind 24 reine Staatsinstitute. Sie besitzen eine staatliche Garantie und - mit einer Ausnahme - ein staatliches Dotationskapital. Vier Institute sind nur unter Mitwirkung der Kantone und teilweise auch von Gemeinden gegründet worden, drei davon in der Form von Aktiengesellschaften. Für eines dieser Institute haftet der Staat voll, für ein weiteres nur für die Spareinlagen, für die beiden letzten besteht keine über das Dotationskapital hinausgehende Verantwortlichkeit des Staates (2).

(Fortsetzung von S.111)

- (6) Ohne eine Großbank (Schweizerische Volksbank), die in der Zeile B.I. enthalten ist. Quelle : Schweiz. Volksbank : Bericht über das 90. Geschäftsjahr (1958). S. 37. Die Spareinlagen enthalten die Spareinlagen zweier "übriger Institute" (Zeile B. IV.) mit, die Genossenschaften sind

-
- (1) Das Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 20.11.47, das als Beispiel für die Gesamtheit der Kantonalbankgesetze herangezogen werden soll, bestimmt in § 2, II: "Für ihre Verbindlichkeiten haften in erster Linie ihre eigenen Mittel, in zweiter Linie der Kanton Basel-Stadt". Zur Definition der Kantonalbank vgl. R. Wittmer: "Kantonalbanken". Hdb. des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz. Herausgeg. von Kaderli-Zimmermann. Thun 1947. S. 295
- (2) Die Angaben sind entnommen aus : SNB 1958. S. 240-243

Die Garantie ist in der Regel nicht auf Spareinlagen oder Einlagen überhaupt begrenzt, sondern erstreckt sich auf alle Verbindlichkeiten der Bank. Über die Ausgestaltung der Bedingungen, besonders über das Verfahren der Garantieleistung, kann hier aus dem Grunde nichts Näheres festgestellt werden, weil einmal die Formulierung von Kanton zu Kanton variiert, zum anderen aber, weil in keinem der Kantonalbankgesetze detaillierte Vorschriften über die Ausführung und die Grenzen der Garantie aufgeführt sind. Es ist auch nicht möglich, aus der faktischen Abwicklung einer Hilfsaktion zugunsten der Gläubiger einer Kantonalbank eindeutige Schlüsse auf den rechtlichen Gehalt der Garantie zu ziehen, da bisher die Gläubiger keines der Institute die Bürgschaftsleistung des Gewährträgers haben beanspruchen müssen (1).

Ebensowenig ist von einer internen Hilfeleistung an ein Institut etwas bekannt (1). Sicher wird man annehmen können, daß bei eintretenden Schwierigkeiten einer Kantonalbank der Kanton es nicht bis zum Konkurs und damit zu seiner Beanspruchung als Bürge kommen lassen wird. Eine solche Entwicklung wäre angesichts der starken Einflußmöglichkeiten der Kantone auf die Organe und damit die Geschäftspolitik der Institute kaum wahrscheinlich (2). Es würde zudem den Interessen des Kantons widersprechen, eine langwierige und kostspielige Liquidation und Bürgschaftsleistung einer schnellen, entschlossenen - und meistens wohl auch billigeren - Hilfe zu einem frühen Zeitpunkt an das Institut direkt vorzuziehen. Solche indirekten Sicherungsaktionen müßten dann auch aus dem Vermögen des Kantons bestritten werden, ebenso wie etwaige Zahlungen aus der Inanspruchnahme als Bürge. Das Vermögen des Kantons darf als ausreichende Sicherungsmasse angesehen werden.

Die Bedeutung der Kantonalgarantie innerhalb der Gesamtheit aller Sicherungen entspricht der Bedeutung der Kantonalbanken innerhalb des Kreditwesens. Aus der vorangegangenen Tabelle ergibt sich, daß der Anteil der in Kantonalbanken gehaltenen Spareinlagen und gesamten Fremdmittel an den Spareinlagen und Fremdmitteln aller Kreditinstitute (Zeile

(1) Nach brieflicher Mitteilung des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken, Basel.

(2) Vgl. Gesetz über die Basler Kantonalbank v. 20.11.1947, besonders § 12, I (Wahl des Bankrates), § 21 (Oberaufsicht) und § 22 (Kontrolle der Geschäftsführung)

C. in Tabelle 12) 48,5 % beziehungsweise 36,9 % beträgt. Die Anteile der Spareinlagen und Fremdmittel in Banken mit Kantonalgarantie an den entsprechenden Werten bei allen Kreditinstituten sind etwas geringer und liegen bei 48,0 % und 32,3 %. Damit ist nahezu die Hälfte aller Spareinlagen in der Schweiz durch die Kantonalgarantie gedeckt und nahezu ein Drittel aller Fremdmittel. Auf die Anzahl der Sparhefte bezogen, ergibt sich ein Anteil der von den staatlichen Garantien gedeckten Hefte an allen Heften von 48,2 % (1). Die Übereinstimmung beider Anteile - 48,0 und 48,2 % - ist ein Ausdruck der Homogenität der garantierten und der nicht garantierten Sparhefte in bezug auf den Betrag der Einlagen pro Heft.

ZWEITER ABSCHNITT:

Die Sicherung der Einlagen durch das eidgenössische Konkursprivileg

I. Allgemeines

Die grundlegende Norm über Spareinlagen bei den Kreditinstituten und ihre Sicherung findet sich im Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8.11.1834 (Bankengesetz). Es heisst dort (2) :

"Einlagen, die in irgend einer Wortverbindung durch den Ausdruck "Sparen" gekennzeichnet sind, dürfen nur entgegengenommen werden von Banken, die öffentlich Rechnung ablegen ...

Die Spareinlagen jedes Einlegers genießen bis zum Betrag von fünftausend Franken ein Konkursvorrecht in der dritten Klasse ...

Absatz 2 findet nicht Anwendung auf Spareinlagen, für die ein Kanton haftet."

Die ergänzende Rechtsgrundlage in bezug auf die Rechte im Konkursverfahren findet sich im Artikel 219 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches von 1907.

(1) Vgl. SNB 1958. S. 148

(2) Kaderli-Zimmermann : Handbuch des ... S. 579 ff. Zitat auf S. 581

Die Maßnahme der Konkursprivilegierung hat nur einen formalen Charakter. Sie erbringt keinerlei Geldmittel als Sicherungsmasse, um einen materiellen Beitrag zur Sicherung der durch sie geschützten Einlagen zu liefern. Sie statuiert lediglich eine Bevorzugung einer Gruppe von Gläubigern einer Bank gegenüber dem Rest der Gläubiger. Sie schafft damit nicht absolut eine neue Möglichkeit der vermögensmäßigen Befriedigung im Falle des Ungnügens der Vermögensmasse der Bank, sondern relativiert die an sich gleichen Rechte der Gläubiger im Verhältnis zueinander, indem sie eine Gruppe bevorzugt. Sie schafft also keine neuen Rechte, sondern einen rechtlichen Vorteil für eine Gruppe gegen einen rechtlichen Nachteil für eine andere Gruppe. Hält man die Gesamtheit aller Kreditoren im Auge, so bietet das Konkursprivileg selbstverständlich keinerlei Vorteil, da die Erlöse aus der Konkursmasse so oder so die gleichen bleiben, die Gesamtheit aller Kreditoren also in jedem Falle die gleiche Summe erhält. Nur für die Gruppe der Spareinleger, isoliert betrachtet, ergibt sich ein Vorteil. Da die Bevorrechtung aber nur soviel wert ist, wie die Rechte, auf Kosten derer man bevorrechtet wird, wert sind, ist der Wert des Konkursprivilegs entscheidend bedingt von der Zusammensetzung der Passivseite der Bilanz jeder Bank. Bestehen die Verpflichtungen überwiegend aus Spareinlageverpflichtungen, so mündet die Bevorrechtung "aller" in eine Gleichberechtigung aller ein.

II. Wesen und Objekt der Privilegierung

Die Privilegierung ist auf "Spareinlagen" beschränkt. Die Bestimmung des Bankengesetzes knüpft die Rechtsfolge bereits klar an das formale Kriterium der Bezeichnung der Konten. Sofern diese Bezeichnung gegeben ist, genießt die Einlage unabhängig von ihrer Fristigkeit das Vorrecht. Auszuschließen sind allerdings einlageartige Verpflichtungen, die ihrer wirtschaftlichen Herkunft nach Spareinlagen sein können, rechtlich aber in der Form von Kassascheinen oder Kassaobligationen getätigt wurden. Die rein formale Abgrenzung des Privilegs ist durch eine Entscheidung des Bundesgerichts im Jahre 1937 nochmals bestätigt worden, nachdem trotz der eindeutigen Formulierung des Bankengesetzes nach dessen Inkrafttreten eine gewisse Unsicherheit in der Rechtsmeinung über diesen Punkt eingetreten war (1).

(1) Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichts. Bd. 63. III. S. 130 ff.

Das Konkursprivileg ist umfassend. Es betrifft alle Spareinlagen, die nicht bereits durch eine Kantonalgarantie gesichert sind. Damit kann die Gruppe der Institute, deren Einlagen vom Privileg betroffen sind, folgendermaßen umgrenzt werden : Alle in der schweizerischen Bankenstatistik geführten Kreditinstitute, die nicht Kantonalbanken sind. In zwei Bereichen finden sich allerdings daneben noch Spareinlagen, die das Privileg genießen; sie können jedoch wegen ihrer geringen Größenordnung bei den folgenden statistischen Vergleichen vernachlässigt werden. Es handelt sich um :

- die Spareinlagen bei einer Kantonalbank, die keine Kantonalgarantie besitzt, aber Spareinlagen entgegennimmt (1). Von ihren Spareinlagen in Höhe von 56 Mio Fr genossen Ende 1958 33,4 Mio das Konkursprivileg (2).
- Die Spareinlagen bei den Privatbankiers, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen und deshalb auch öffentlich Rechnung legen. Sie werden jedoch nicht als eine der Gruppen in der Bankenstatistik geführt. Ihre größenmäßige Bedeutung ist gering. Sie hielten Ende 1958 nur 2,9 Mio Spareinlagen bei allen Instituten einschließlich der Privatbankiers (3).

Das Privileg ist auf 5.000 Fr pro Einleger begrenzt. Diese Höhe ist seit 1934 unverändert beibehalten worden. Bei den Beratungen zum Bankengesetz hatten sich der Bundesrat sowohl als auch der Ständerat für eine Begrenzung bis zum Betrag von 3.000 Fr ausgesprochen. Erst durch den Nationalrat ist die Grenze dann auf 5.000 erhöht worden. Ende 1958 lag dem Bundesrat ein Antrag vor, den Nationalrat zu einer Erhöhung der Grenze auf 10.000 Fr zu verpflichten (4). Die Verabschiedung dieses Antrages als Motion ist jedoch nicht durchgedrungen. Er ist vielmehr in ein bloßes Postulat, das heißt eine Empfehlung zur Beachtung bei künftigen gesetzgeberischen Maßnahmen umgewandelt worden. Die wichtigsten Begründungen für die Ablehnung waren (5) :

-
- (1) Caisse hypothécaire du canton de Genève
 - (2) Schweiz. Handelsamtsblatt vom 24.3.1959 Nr.68 und SNB 1958.S.146
 - (3) SNB 1958. S.162 und 148
 - (4) Motion Rosset vom 16.12.1958. Vgl.Anm. 5, unten
 - (5) Vgl. hierzu die von der Schweizerischen Bankiersvereinigung abgegebene Stellungnahme zur Motion Rosset betr. Revision von Artikel 15, II Bankengesetz. - Aktenzeichen EC gr 713. Basel, 13.2.1959

- Trotz der eingetretenen Entwertung des Franken liegt die Zahl der Sparhefte mit Beträgen unter 5.000 Fr. noch immer bei rund neun Zehnteln aller Sparhefte. Daher ist der Schutz der Kleinsparer weiterhin als zufriedenstellend anzusehen.
- Die Kantonalgarantie für Einlagen bei Kantonalbanken und die Garantie der Gemeinden für Verbindlichkeiten zahlreicher Lokalbanken und Sparkassen stellen eine so wirksame Ergänzung der Konkursprivilegierung dar, daß deren Erweiterung überflüssig ist.
- Bei einer Beurteilung muß berücksichtigt werden, daß ursprünglich die Grenze von nur 3.000 Fr bereits als ausreichend angesehen wurde. Die geplante Erhöhung auf 10.000 Fr dürfte somit selbst in Anbetracht der Entwertung des Franken seit 1934 weit über das erforderliche Maß hinausgehen.
- Eine "Ausdehnung" des Privilegs kommt, da es sich ja nur um einen relativen Schutz handelt, praktisch einer Verwässerung des Vorrechts in seinem jetzigen Ausmaß gleich.

Bei dem Konkursprivileg handelt es sich um ein Privileg der dritten Klasse. Das bedeutet, daß aus dem Erlös der Konkursmasse zunächst zwei Klassen von Forderungen befriedigt werden, ehe die Spareinlagen-Gläubiger an die Reihe kommen. Unberührt hiervon ist selbstverständlich die Aussonderung der dinglichen Sicherungen aus der Konkursmasse und die Befriedigung der durch sie gesicherten Forderungen, soweit der Erlös der Pfänder dazu ausreicht. In der ersten Klasse befinden sich Gehalts- und Lohnforderungen der Angestellten der Bank; in der zweiten Klasse befinden sich die Forderungen auf Beiträge und Prämien der gesetzlichen Unfall-, Alters- und Arbeitslosenversicherungen; in der dritten Klasse sind ausschließlich die Forderungen der Besitzer von Spareinlagen vertreten. Sodann folgen, nach den Forderungen der Ehefrau, die in der vierten Klasse rangieren, sämtliche sonstigen Forderungen in der fünften Klasse gleichberechtigt nebeneinander (1). Die Klassierung macht deutlich, daß die Spareinlagenforderungen unter den Forderungen, die sich aus dem Passivgeschäft der Bankgeschäfte ergeben, praktisch an erster Stelle stehen. Die noch stärkere Bevorrechtung der Gehaltsforderungen und bestimmter gesetzlicher Beiträge ist fester Bestandteil der Konkursordnungen der meisten Länder und braucht deshalb in diesem Beispiel nicht

(1) Vgl. Artikel 219, IV. Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 - 1947. Bd. III. Teil V. Bern 1950

besonders hervorgehoben zu werden. In der Regel dürften diese Forderungen auch quantitativ im Verhältnis zu den Forderungen aus dem Passivgeschäft unbedeutend sein (1).

III. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Konkursprivilegs

Der Anteil der privilegierten Spareinlagen an den gesamten Spareinlagen wird bestimmt durch die Verteilung der Sparbeträge auf die beiden großen Klassen der Sparkonten (2): Konten bis 5.000 und Konten über 5.000 Franken. Alle Beträge, die oberhalb der 5.000-Franken-Grenze liegen, sind nicht privilegiert. Ende 1958 befanden sich 47 % aller Beträge auf Konten der Größenklasse über 5.000 Fr unterhalb der 5.000-Franken-Grenze und waren somit privilegiert. Gemeinsam mit den zu 100 % privilegierten Beträgen auf Konten bis 5.000 Fr ergab das einen Anteil der privilegierten Beträge an allen Sparbeträgen von 68 % (Privilegquote). Der Anteil der vollprivilegierten Sparhefte an allen Sparheften betrug 88 %. Die Tabelle auf der folgenden Seite bringt die Angaben in übersichtlicher Form (vgl. Tabelle 13, nächste Seite!). Die durchschnittliche Privilegquote von 68 % verteilt sich auf die verschiedenen Gruppen der Kreditinstitute wie aus der Tabelle 14 auf der zweitfolgenden Seite hervorgeht. Die Kantonalbanken wurden in die Gesamtberechnung nicht einbezogen (vgl. Tabelle 14 auf der zweitfolgenden Seite!).

Setzt man die privilegierten Einlagen in das Verhältnis zu den gesamten Einlagen aller Arten, so ergibt sich natürlich eine geringere Quote. Die Scheckrechnung und Kreditoren auf Sicht, die Kreditoren auf Zeit, die Spareinlagen und die Depositen- und Einlagenhefte bei allen Nichtkanto-

(1) Vgl. R. Kaderli: Sparkassenguthaben, Handbuch des ... S. 492

(2) Als eine Bestimmungsgröße dieser Verteilung wiederum wird die "Verrechnungssteuer" angesehen. Sie wird als ein Satz (27%) vom Zinsertrag jedes Sparheftes erhoben. Da Erträge von 40 Franken pro Heft aber steuerfrei sind, besteht die Tendenz, die Einlagen auf mehrere Hefte zu verteilen. Oft wird das auch eine Verteilung auf mehrere Banken zur Folge haben. Somit kann sich auch die Privilegquote des einzelnen Einlegers erhöhen

nalbanken - Einlagen von Banken nicht einbezogen - betrugen Ende 1958 18.826 Mio Franken (1). Der Anteil der privilegierten Spareinlagen, die sich auf 4.448 Mio Fr beliefen, betrug somit rund 24 %. Eine starke Abweichung von diesem Mittelwert bei den Großbanken verdient jedoch Beachtung. Der Anteil beträgt bei ihnen nur 4,5 % (2). Das liegt

T a b e l l e 13

Spareinlagen (x), Sparhefte und privilegierte Einlagen bei Kreditinstituten außer Kantonalbanken, Ende 1958 (Beträge in Mio Fr)

	Konten bis 5.000 Fr	Konten über 5.000 Fr	alle Konten
Anzahl der Sparhefte	2.745.951	380.685	3.126.636
Gesamte Spareinlagen in Mio Fr	2.545	4.033	6.578
Davon : privilegierte Spareinlagen in Mio Fr	2.545	1.903 ^(xx)	4.448
Privilegquote (privilegierte in % aller Einl.)	100 %	47 %	68 %

Quelle : SNB 1958. S. 146

(x) Die Statistik der Schweizer Nationalbank weist bei allen Aufgliederungen der Spareinlagen (vgl. insbesondere S.146 der angegebenen Quelle) eine Gesamtsumme von 12.749 Mio Fr aus, gegenüber einer Gesamtsumme von nur 12.729 Mio Fr bei den Bilanzübersichten (Vgl. insbesondere S.122 der angegebenen Quelle). Die Differenz ist auf das Mitrechnen der Spareinlagen eines Zentralinstituts bei den Darlehenskassen zurückzuführen. Die Einlagen dieses Instituts sind bei allen folgenden Vergleichen von gesamten und privilegierten Spareinlagen mit enthalten

(xx) = Zahl der Sparhefte mal 5.000

(1) SNB 1958. S. 122

(2) Die Bank Leu & Co., Zürich, ist in die Gruppe der Großbanken entsprechend der Schw. Bankenstatistik einbezogen.

Tabelle 14

Spareinlagen - Anteile der Größenklassen und der privilegierten Beträge an den Gesamteinlagen jeder Gruppe von Kreditinstituten

	Anteile an den Gesamteinlagen : der		
	Einlagen auf Konten von 0 Fr bis 5.000 Fr	über 5.000 Fr	Privilegierten Einlagen
(Kantonalbanken)	(42,2)	(57,8)	(0,5)
Großbanken	51,4	48,6	79,6
Bodenkreditbanken	39,6	60,4	67,8
andere Lokalbanken	40,6	59,4	69,3
Sparkassen	33,7	66,4	63,6
Darlehenskassen	39,3	60,7	67,9
übrige Banken	60,5	39,5	85,1
Alle Kreditinstitute (ohne Kantonalbanken)	38,7	61,3	67,6

Quelle : SNB 1958. S. 148, auch S. 146

an dem geringen Anteil der Spareinlagen an den gesamten Verpflichtungen in dieser Gruppe. Die drei größten Banken der Schweiz (1) nehmen nämlich keine Spareinlagen unter der Bezeichnung "Spareinlagen" entgegen, um eine Diskriminierung ihrer sonstigen Kreditoren zugunsten der Sparkreditoren zu vermeiden. Lediglich die Schweizerische Volksbank und die Bank Leu & Co. nehmen auch Einlagen unter der Bezeichnung "Spareinlagen" entgegen. Von den insgesamt 544 Mio Franken Spareinlagen der Großbankengruppe entfallen allein 523 Mio auf die Schweizeri-

(1) Schweizerischer Bankverein, Schweizerische Bankgesellschaft, Schweizerische Kreditanstalt

sche Volksbank (1). Die Einlagen bei den drei größten Banken, die der Sache nach Spareinlagen darstellen, werden dort in der Regel als "Depositen- und Einlagehefte" bezeichnet. Diese Ausweichformel hat sich allerdings auch bei anderen Banken, die gleichzeitig "Spareinlagen" entgegennehmen, eingebürgert.

Für sich betrachtet, weist die Schweizerische Volksbank einen Anteil der privilegierten Spareinlagen an den Einlagen aller Art (2) von 22 % auf (1).

IV. Würdigung

Der rein formale und relative Charakter der "Sicherung" läßt eine allgemeine Aussage über ihren Wert nicht zu, sondern verlangt eine Durchleuchtung der Vermögens- und Kapitalstruktur der Institute, auf die sie angewendet wird. Das soll nunmehr geschehen. Die Kantonalbanken und die Großbanken werden nicht zu untersuchen sein, da in diesen Gruppen nur je 1 Institut überhaupt privilegierte Spareinlagen hält. Auch die Gruppe der "übrigen Banken" soll wegen des extrem niedrigen Anteils der Spareinlagen an den Passiven außer Betracht bleiben. Die Frage der vergleichenden Würdigung lautet: Ein Wievielfaches der privilegierten Spareinlagen werden bei dem Konkurs eines Instituts voraussichtlich die Mittel betragen, die zu ihrer Befriedigung auf Grund des Konkursprivilegs herangezogen werden können? Der Vergleich kann nicht von Institut zu Institut, sondern nur von Gruppe zu Gruppe vorgenommen werden. Die Ergebnisse werden folglich Durchschnittswerte sein, die für das einzelne Institut der Gruppe nicht zuzutreffen brauchen.

Der Gedankengang sei anhand der Tabelle 15 auf der folgenden Seite am Beispiel der Sparkassen erklärt. Um die Verhältnisse aller Gruppen vergleichbar zu machen, ist die Bilanzsumme jeder Gruppe = 100 gesetzt, und alle weiteren Posten sind Hundertteile. Die Größenverhältnisse der Posten zueinander können also als Werte eines durchschnittlichen Instituts der Gruppe angesehen werden.

-
- (1) Schweizer. Volksbank: Bericht über das 90. Geschäftsjahr (1958). S. 24, 37
 - (2) Scheckrechnung und Kreditoren auf Sicht, Kreditoren auf Zeit, Spareinlagen, Depositen- und Einlegehefte, jeweils von Nichtbanken

Tabelle 15

Daten zur Deckung der privilegierten Spareinlagen durch das Vermögen der Kreditinstitute, in Hundertteilen der Bilanzsumme berechnet (Ende 1958)

	Vermögen /Kapital (Bilanz- summe)	Pfänder /pfand- gesicher- te Ford.	Verlust =10% des Restver- mögens	Konkurs- masse = 1-(2+3)	Privile- gierte Sparfor- der.	Deren Dek- kung durch Konkurs- masse
	1	2	3	4	5	6
1. Bodenkre- ditbanken	100	14,6	8,5	76,9	22,7	3,4
2. andere Lo- kalbanken	100	8,2	9,2	82,6	20,8	4,0
3. Sparkassen	100	5,2	9,5	85,3	45,3	1,9
4. Darlehens- kassen	100	-	10,0	90,0	42,9 ⁽¹⁾	2,1
1. bis 4.	100	9,0	9,0	82,0	30,2	2,7

Quelle : SNB 1958. S. 122/123, 136, 146. Spalten 1, 3, 4, 6 : errechnete Größen

(1) einschließlich Zentralkasse

Die "Durchschnittssparkasse" beispielsweise hat bei einem Kapital von 100 (Spalte 1) einen Betrag von Verpflichtungen aus Pfandbriefdarlehen in Höhe von 5,2 (Spalte 2). Es sei angenommen, daß diese Forderungen an die Sparkasse die pfandgesicherten Forderungen darstellen und daß ein ebenso großer Teil des Vermögens, also 5,2 von 100, in "Pfändern", also Hypotheken, besteht. Bei einem Konkurs scheiden diese Vermögensteile aus der Konkursmasse aus. (Ebensowenig beteiligen sich zunächst die pfandgesicherten Forderungen am Konkurs, da sie aus den Pfändern befriedigt werden.) Es verbleiben also noch Aktiven in Höhe von 94,8 im Konkurs. Nun ist aber der Konkurs eröffnet worden, weil die Aktiven die Forderungen

nicht mehr voll deckten (1). Es sei angenommen, daß eine gleichmäßige Wertminderung aller Vermögensteile von 10 % vorgelegen habe (Spalte 3). Damit wäre der Wert der Konkursmasse also nicht mehr 94,8, sondern nur noch 85,3 (Spalte 4). Diesen Vermögenswerten nun stehen die Forderungen der Gläubiger gegenüber. Die privilegierten Forderungen der Sparer betragen 45,3 (Spalte 5). Damit sind sie durch die Konkursmasse nahezu doppelt, nämlich 1,9 mal, gedeckt (Spalte 6).

Die Ergebnisse zeigen, daß in der extrem ungünstigen Gruppe, den Sparkassen, die bevorrechtigten Forderungen noch 1,9-fach gedeckt sind. Das dürfte auch bei einem sehr großen Verfall der Aktiven eines Instituts noch ausreichend sein, um die privilegierten Forderungen zu sichern. Die Benachteiligung durch die pfandgesicherten Forderungen ist bei den Bodenkreditbanken am stärksten, bei denen 14,6 % der Vermögensmasse im Konkurs vorweg ausgesondert werden müßten. Jedoch ist auch dieser Anteil zu gering, um bewirken zu können, daß die Ansprüche aus Spareinlagen "an das Ende" der Forderungen verlagert werden. Ereignen sich die Konkurse in einer allgemeinen Wirtschafts- und Bankenkrise, so wird man strengere Annahmen machen müssen, da dann die vor Eröffnung des Konkurses festgestellte Überschuldung sich im Zuge der Liquidation der Vermögensteile wesentlich erhöhen wird, denn die Werte können in einer Depression nur mit erheblichen Verlusten abgesetzt werden. Dennoch: Unterstellt man bei den Sparkassen bei Konkurseröffnung eine Überschuldung von 10 %, so ist eine Deckung der privilegierten Einlagen von 100 % selbst dann noch gegeben, wenn man annimmt, daß die Restmasse nur zu 53 % ihres Buchwertes verkauft werden kann.

Das Konkursprivileg kann also als ausreichende "Sicherung" der Spareinlagen bis 5.000 Fr angesehen werden, auch im Krisenfälle. So schreibt auch Kaderli: "Konkursprivilegierte Sparguthaben sind, insbesondere wenn daneben noch unprivilegierte Fremdgelder figurieren, eine der sichersten Anlagen". "Verluste mit Sparheftguthaben sollten daher nach menschlicher Voraussicht ausgeschlossen sein" (2)

-
- (1) Das schweizerische Recht (Art. 725 Obligationenrecht für Aktiengesellschaften und Art. 903 Obl. Recht für Genossenschaften) sieht nicht einen bestimmten Überschuldungssatz vor, der erst erreicht werden muß, damit der Konkurs erklärt werden kann. Jedwede unzureichende Deckung der Forderungen an die Firma durch deren Vermögen führt zur Erklärung des Konkurses durch den Richter
- (2) R. Kaderli: Sparkassenguthaben. Handbuch des ... S. 492

DRITTER ABSCHNITT:

Die Sicherung der Spareinlagen durch gesetzliches Pfandrecht in vier Kantonen

Artikel 16 des Bankengesetzes bestimmt im Anschluß an die Bestimmung über das Konkursprivileg :

"Die Kantone sind befugt, für Spareinlagen, die in ihrem Gebiet einbezahlt werden, an Wertpapieren und Forderungen der betreffenden Banken bis zum Betrage von 5.000 Franken ein gesetzliches Pfandrecht zu schaffen ... (Absatz 1)

Kantonale Bestimmungen ... dürfen nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates." (Absatz 3)

Gleichzeitig mit dieser bundesgesetzlichen Ermächtigung der Kantone setzt Artikel 53 des Bankengesetzes alle zu dem Zeitpunkt bestehenden kantonalen Bestimmungen über ein gesetzliches Pfandrecht mit einer Frist von 3 Jahren außer Kraft. Von der neuen Ermächtigung haben bisher nur vier Kantone Gebrauch gemacht (1).

Das Pfandrecht besteht an den Aktiven jeder Bank, ohne daß es einer besonderen Bestellung bedürfte. Das Pfandrecht entsteht nicht bei Kantonalbanken, die eine staatliche Garantie genießen. Das Pfandrecht besteht zugunsten der Spareinlagen bis zum Betrage von 5.000 Franken pro Einleger. Die durch das Pfandrecht gedeckten Spareinlagen in einer Bank entsprechen also genau dem Betrage der in ihr durch das Konkursprivileg gedeckten Spareinlagen. Tatsächlich decken beide Maßnahmen genau denselben Kreis von Einlagen. Die durch das Pfandrecht geschützten Beträge sind daher auch auf das Konkursprivileg anzurechnen. Der Besitzer einer Einlage von 10.000 Franken, dessen Forderung im Konkurs durch Pfandverwertung

(1) Basel-Stadt, Zürich und Tessin im Jahre 1938, Glarus im Jahre 1941. Vgl. A. Pestalozzi, G. Wenner : Schweizerische Bankengesetzgebung mit weiteren Gesetzen. Zürich 1942. S.269-285, insbesondere S. 269, 271, 274, 277

in Höhe von 5.000 Fr befriedigt wird, kann nicht für seine restlichen 5.000 Fr das Privileg in der dritten Klasse geltend machen.

Unter den Aktiven einer Bank kommen als pfandfähige Werte in Frage :

- Hypotheken
- Obligationen des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone, Gemeinden und Kantonalbanken
- Pfandbriefe
- Obligationen weiterer Banken und "solider Kraftwerke" der Schweiz.

Diese konservative Abgrenzung der Pfandfähigkeit übt einen zwingenden Einfluß auf die Anlagenpolitik der Banken aus, die in dem Maße, wie sie Spareinlagen entgegennehmen, eine Anlagenpolitik betreiben müssen, die ihnen die geforderten soliden pfandfähigen Werte einbringt.

Für die pfandgesicherten Forderungen gilt im Konkurs die Bestimmung aus dem Artikel 219, I des Konkursrechts :

"Die pfandversicherten Forderungen werden aus dem Ergebnisse der Verwertung der Pfänder vorweg bezahlt" (1).

Im Unterschied zur Pfandbestellung auf vertraglichem Wege ist das gesetzliche Pfandrecht nicht von vornherein auf eine bestimmte Menge der Aktiven begrenzt. Vielmehr wird der gesamte Erlös aller pfandfähigen Werte herangezogen, bis die Forderungen voll befriedigt sind.

Der Umfang der kantonalen Pfandsicherung geht aus der Tabelle 12 hervor. Die in den Kreditinstituten der vier Kantone gehaltenen Spareinlagen sind dort - unter Ausschluß der Kantonalbanken - in Höhe von 1.152 Mio Franken ausgliedert. Sie halten einen Anteil von rund 18 % an den gesamten in Nichtkantonalbanken gehaltenen Spareinlagen der Schweiz. Einige Banken machen in ihren Berichten Angaben über den Betrag der Aktiven, die durch das kantonalgeseztliche Pfandrecht gebunden sind, um der Befriedigung der privilegierten Einlagen zu dienen (2).

(1) Vgl. Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze ... Band 3. Teil V. "Schuldbetreibung und Konkurs". S. 51

(2) Schweizerische Volksbank : Bericht über das 90. Geschäftsjahr (1958). S. 24, weist 418,4 Mio Franken privilegierte Spareinlagen aus, von denen 131,0 Mio durch das kantonale Pfandrecht gesichert sind. Für sie ist die Konkursprivilegierung somit nicht mehr von Interesse

Die pfandrechtliche Sicherung stellt insofern eine größere Sicherheit als das Konkursprivileg dar, als die Spareinlagen einen direkten Anspruch auf den Erlös aus der Verwertung der Pfänder erhalten, nicht, wie beim Konkursprivileg, einen Anspruch gegen die Konkursmasse, der erst nach Abgeltung der erst- und zweitklassigprivilegierten Forderungen befriedigt wird. In der Regel werden diese Forderungen der ersten und zweiten Klasse so unbedeutend sein, daß sie bei einer Beurteilung vernachlässigt werden können. Dann gilt für die pfandrechtliche Sicherung das bereits für das Konkursprivileg Gesagte. Ihre wirtschaftliche Bedeutung erlangt die Pfandsicherung vor allem da, wo die Konkursprivilegierung unbedeutend wird: bei Instituten mit Fremdmitteln, die überwiegend aus Spareinlagen bestehen. Sie erzwingt dort eine konservative Anlagepolitik (1).

VIERTER ABSCHNITT:

Die Garantie der Gemeinden für Verbindlichkeiten von Gemeindeinstituten

Sowohl Sparkassen, als auch Bodenkreditbanken und andere Lokalbänken können als Gemeindeinstitute gegründet und geführt werden. Von den insgesamt 285 Instituten der drei genannten Gruppen sind 134 als Aktiengesellschaften, 107 als Genossenschaften oder sonstige Institute und 44 als Gemeindeinstitute geführt (2). Alle Verpflichtungen dieser Gemeindeinstitute sind von der oder den Gründergemeinden garantiert. Die Bedeutung der Gemeindeinstitute ist klein. Sie halten mit ihren Spareinlagen in Höhe von 298 Mio Fr einen Anteil von nur 2,3 % an den gesamten Spareinlagen der Schweiz (3). Die Bedeutung der Gemeindegarantie geht insofern aber über den Rahmen der Gemeindeinstitute hinaus, als eine Reihe von Lokalbänken und Sparkassen in der Form von Genossenschaften oder Aktiengesellschaften ebenfalls eine beschränkte Garantie ihrer Gemeinde

(1) Vgl. R. Kaderli: Sparkasse. Handbuch des ... S. 485

(2) Vgl. SNB 1958. S. 121

(3) Vgl. SNB 1958. S. 122/123

besitzen (1). Diese ausdrücklichen, beschränkten Garantieerklärungen sind jedoch für das Problem der Sicherung gesondert zu beurteilen : Die Abgabe von Garantieerklärungen von Gemeinden für Kreditinstitute beruht in diesen Fällen auf den Artikeln 4, Bankengesetz, und 10, lit. c der Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, die ein bestimmtes Verhältnis von eigenen Mitteln zu gesamten Verbindlichkeiten fordern und als eigene Mittel auch die Beträge anerkennen, bis zu denen öffentliche Körperschaften zu garantieren sich bereiterklärt haben (2). Auch bei Gemeindeinstituten, bei denen eine Haftung der Gemeinde schon selbstverständlich ist, muß eine ausdrückliche Erklärung der Gemeinde vorliegen, damit der entsprechende Betrag als eigene Mittel angesehen wird. Das Institut kann dann sein Geschäft wieder ausdehnen. Der Betrag der Garantieerklärung wird also als verfügbarer Bestandteil des Eigenkapitals angesehen. Damit ist dieser Betrag bereits sozusagen in das Unternehmen eingegangen, denn dieses dehnt nunmehr sein Geschäftsvolumen entsprechend aus und disponiert damit eigentlich bereits fest über die Garantiesumme. Die Garantiesumme wird also geschäftspolitisch wie Eigenkapital behandelt.

FÜNFTER ABSCHNITT:

Die Sicherung der Einlagen bei den organisierten Kreditgenossenschaften mit unbeschränkter Haftpflicht

Die organisierten Darlehnskassen der Schweiz sind streng gegen die anderen, in der Form von Genossenschaften geführten Banken abgegrenzt. Sie bilden zwei Gruppen :

- die 1.051 im Verband Schweizerischer Darlehnskassen (System Raiffeisen) zusammengeschlossenen deutsch-sprachigen

-
- (1) Nach E. Ackermann: Gemeindebanken, Handbuch des ... S.239
 - (2) "Als eigene Mittel im Sinne von Art. 4 des Gesetzes gelten: ... c. der durch besondere Urkunde verbrieft, bedingungslos übernommene Garantiebetrug von Gemeinden..." Art. 10 c. Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz. Kaderli-Zimmermann: Hdb. des... S.588

- und die 13 in der Fédération Vaudoise des Caisses de Crédit Mutuel zusammengeschlossenen französisch-sprachigen Darlehnskassen.

Die Mitglieder haften solidarisch und unbeschränkt für die Verbindlichkeiten ihrer Kasse und sind zu unbeschränkten Nachschüssen verpflichtet (1). Die Nachschüsse werden gleichmäßig auf die Mitglieder verteilt, da jedes Mitglied nur einen Geschäftsanteil besitzen darf.

Das Konkursvorrecht, das unbeschadet der Nachschußpflicht und der unbeschränkten Haftpflicht auch für die Genossenschaften gilt, hat für die Spar- einleger überhaupt nur dann Interesse, wenn die Genossenschaft in Konkurs geht. In der Regel wird aber ein Verlust einer Genossenschaft durch Nachschüsse der Mitglieder gedeckt, so daß ein Konkurs vermieden wird.

Die Wirksamkeit dieser Sicherung liegt in den Erfahrungen der Vergangenheit begründet. Bigger berichtet (2) :

"Durch die Solidarhaft und durch die in den heute geltenden Statuten speziell hervorgehobene unbeschränkte solidarische Nachschußpflicht der Mitglieder leistet die Kasse dem Einleger jede wünschenswerte Garantie für die Sicherheit seiner Einlage. Ebenfalls dürfte die Tatsache, daß noch nie ein Einleger bei den einzelnen Kassen etwas verloren hat, in starkem Maße die Förderung des Vertrauens beeinflussen haben."

Die Feststellung, daß bisher keine Verluste für Einleger eingetreten sind, gilt bis zum Jahre 1950. Aber auch danach sind keine Verluste für Einleger eingetreten, so daß von einer vollen und lückenlosen Wirksamkeit der Sicherung in der Vergangenheit gesprochen werden kann.

Ergänzend soll noch darauf hingewiesen werden, daß es auch im Bereich der 100 nicht organisierten Kreditgenossenschaften einige Institute mit unbeschränkter Haftpflicht der Mitglieder gibt. Es handelt sich jedoch nur um 10 Institute. Der überwiegende Teil der verbleibenden 90 Genossenschaften kennt keine über das Kapital hinausgehende Haftpflicht der Mit-

(1) Vgl. Artikel 5 und 7 der Normalstatuten der schweiz. Raiffeisenkassen

(2) D.Bigger : Die Raiffeisenkassen in der Schweiz. Ideologische Grundlage und geschäftliche Entwicklung. Dissertation. Bern 1950. S. 31

glieder. Die Regelungen bei der Minderzahl sind sehr verschiedenartig (1).

Ist bei einem Institut mit unbeschränkter und solidarischer Haft- und Nachschußpflicht eine Gemeinde Mitglied, so bedeutet diese Tatsache praktisch, daß eine Gemeindegarantie für die Verbindlichkeiten besteht.

VIERTES KAPITEL:

=====

EINRICHTUNGEN ZUR SICHERUNG DER EINLAGEN IN FRANKREICH

=====

Das französische Kreditwesen ist durch eine starke Verwobenheit staatlicher und privater Aktivität gekennzeichnet. Die staatliche Aktivität hat jedoch das Übergewicht. Ein bedeutender Sektor der Kreditversorgung wird von staatlichen Instituten oder Fonds durchgeführt, die sich nicht durch Mittel aus dem Publikum, sondern durch direkte staatliche Dotationen finanzieren (2). Sie scheiden aus der Betrachtung aus, da bei ihnen das Problem der Einlagensicherung nicht gegeben ist. Die gemeinsam mit den Banken der Aufsicht der Commission de Contrôle des Banques unterstehenden Finanzgesellschaften (établissements financiers) scheiden aus demselben Grunde aus der Betrachtung aus. Es bleiben so-

-
- (1) Nähere Ausführungen über die Ausgestaltung finden sich bei W. Vogel : Die Genossenschaft als Rechtsform für Bankunternehmen nach schweizerischem Recht. Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. N.F. Heft 73, Aarau 1940. S.174-178
- (2) z.B. Fonds de Développement, Banque Française de Commerce Extérieur, Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, Crédit Foncier de France, Crédit National

mit folgende Sektoren des Kreditwesens zur Betrachtung :

- die in der Bankenliste eingeschriebenen und der CCB unterstehenden Banken,
- die Sparkassen, und zwar die nationale (Postsparkasse) und die "normalen" Sparkassen,
- die Kreditgenossenschaften, und zwar Volksbanken sowohl als auch ländliche Kreditgenossenschaften.

Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt einen größenmäßigen Überblick über die Bedeutung der verschiedenen Sektoren anhand der Fremdmittel (Vgl. Tabelle 16, nächste Seite !).

An der Spitze des französischen Kreditwesens steht, gemeinsam mit der schon erwähnten Commission de Contrôle des Banques und der Banque de France, der Conseil National de Crédit. Während der CCB mehr die Funktionen der eigentlichen Bankenaufsicht und der Banque de France die währungspolitische Lenkung zustehen, hat der CNC die allgemeineren administrativen Befugnisse. Während seine beratenden Funktionen gegenüber der Regierung sich auf alle kredit- und währungspolitisch bedeutsamen Gebiete der Wirtschaftspolitik beziehen wie Zinspolitik, Finanzpolitik, Kreditpolitik, Außenhandelspolitik, liegen seine Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet der Organisation und der Geschäftspolitik der Banken. Er setzt durch Verordnung die Geschäftsbedingungen und Wettbewerbsregeln fest und entscheidet über Neuzulassungen, Auflösungen, Schalterschließungen und Fusionen von Kreditinstituten (1).

In bezug auf die Einlagen sind folgende Vorschriften von grundlegender Bedeutung : Spareinlagen dürfen nur von den Sparkassen entgegengenommen werden. Der Zins wird, wie auch der Zins für andere Einlagen, von der Regierung auf Vorschlag des CNC festgelegt. Er liegt für Einlagen bei der nationalen Sparkasse um ein halbes Prozent niedriger als für Einlagen bei den normalen Sparkassen. Gelder von Privaten, die der Bildung von Sparguthaben dienen und Ansparbeträge darstellen, werden, wenn sie nicht gleich bei den Sparkassen eingelegt werden, auf den Scheckkonten bei den Banken gehalten. Die laufenden Konten werden von Wirtschaftsunternehmen unterhalten. In der Gruppe der Banken (2) werden von den

(1) Vgl. dazu die ausführliche Darstellung aller Kompetenzen der verschiedenen Organe bei G. N. Spentsas: Organisation et Contrôle du Crédit Bancaire en France. Paris 1953. p. 43-63

(2) "Banques inscrites". Insgesamt 354. CNC: Treizième Rapport... p.20

Tabelle 16

Einlagen der französischen Kreditinstitute Ende 1958, in Mia Fr (alte)

	Zahl der Institute	Scheck- und lfd. Konten	Termin- und Spar- konten
I. Banken			
1. Verstaatlichte Groß- Depositenbanken	4	1.570	184 (1)
2. Sonstige Banken (5)	350	907	160 (2)
II. Sparkassen			
1. Nationale Sparkasse	1	-	916 (6)
2. "Normale" Sparkassen	583	-	1.283
III. Kreditgenossenschaften			
1. Volksbanken (3)	46	145	29 (4)
2. Regionalkassen	96	350	15 (4)

Quellen :

- I. 1. Statistiques et Etudes Financières 1959. Nr.123 p.350
2. Statistiques et Etudes Financières 1959. Nr.123 p.350
CNC : Treizième Rapport Annuel (1958). p.20
CNC : Annexes au Treizième Rapport Annuel (1958). p.120
- II. 1. Stat. et Et. Fin. 1959. Nr.123. p.351
2. Rapport au Président de la République Française sur les
operations des Caisses d'Epargne ordinaires en 1958.(o. V.)
Stat. et Et. Fin. 1960 Suppl. Nr. 135. p.420 f
- III. 1. Chambre Syndicale des Banques Populaires : Crédit Popu-
laire de France. Assemblées Générales. Exercice 1958.
p.47, 62 f
2. CNCA : Rapport sur la situation du Crédit Agricole Mutuel
1958. p.55, 58-61

- (1) Bons und Festgeldrechnungen bis maximal 2 Jahre. Keine Sparein-
lagen
- (2) Wie bei Anm.1. Dazu Bons und Festgelder über zwei Jahre
- (3) Ohne die 6 algerischen Volksbanken
- (4) Keine Spareinlagen
- (5) "Banques inscrites" abzüglich der 4 verstaatlichten Groß-Deposi-
tenbanken
- (6) Ohne die Zinsgutschriften seit 1.1.1958

304 Depositenbanken Termingelder (und Bons) in Rechnungen bis zu maximal zwei Jahren hereingenommen, während von den neun Banken für mittel- und langfristigen Kredit und den 41 Investmentbanken Termingelder nur ab zwei Jahren entgegengenommen werden dürfen (1).

Die französischen Kreditgenossenschaften sind nur bedingt mit den deutschen vergleichbar, da es keine besondere genossenschaftliche Rechtsform gibt, die ein Unternehmen zwangsweise annehmen müßte, um als Genossenschaft firmieren zu können. In der Praxis ist ihre Rechtsform die "Gesellschaft mit variablem Kapital" geworden, die geschaffen wurde, um den besonderen Bedürfnissen der Genossenschaften Rechnung zu tragen, die sich aus dem Fluktuieren des Mitgliederbestandes ergeben. Auch bei dieser Rechtsform ist aber die Haftung auf das Gesellschaftskapital beschränkt. Ähnlich wie in der Bundesrepublik haben die Kreditgenossenschaften eine Organisation, die von Gesetzes wegen die Aufsicht über die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und solide Geschäftsführung wahrnimmt. Die Aufsichtskörperschaft der französischen Volksbanken ist die *Chambre Syndicale des Banques Populaires*, die der ländlichen Regionalkassen die *Caisse Nationale de Crédit Agricole*, die gleichzeitig Refinanzierungsinstitut ist. Die Refinanzierung der Volksbanken obliegt dagegen einem getrennten Institut, der *Caisse Centrale des Banques Populaires*. Die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse der Zentralkörperschaften sind wesentlich weiter gefaßt als in der Bundesrepublik. Die ländlichen Regionalkassen sind zum Teil in die staatliche Agrarkreditverwaltung eingebaut. Die Regionalkassen stellen insofern die Werkzeuge dar, die die vom Staat für die Landwirtschaft zur Verfügung gestellten Mittel an die ländlichen Agrargenossenschaften weiterleiten. Aus der in Tabelle 16 (zu Zeile III. 2.) genannten Quelle geht hervor, daß die Finanzierung durch die staatlichen Dotationen in Höhe von 595 Mia Fr (1958) bedeutender ist als die Finanzierung durch sonstige Fremdmittel in Höhe von 445 Mia Fr (2). Weitere 6 % der letzteren Summe stellen zudem Verpflichtungen aus Rediskont bei der CNCA dar (3).

Die Einrichtungen zur Sicherung der Einlagen, die im folgenden darzustellen sein werden, sind :

-
- (1) Vgl. G. N. Spentsas : *Organisation et Contrôle du Crédit ...* p. 39-41. Zahlen aus ; CNC ; *Treizième Rapport ...* p. 20
 - (2) Alle Beträge im Text und in den Tabellen dieses Kapitels sind in alten Franken bezeichnet
 - (3) Vgl. die angegebene Quelle, dort auch S. 43

- Die Verstaatlichung der vier großen Depositenbanken und daraus sich ergebende Folgen für die Sicherung der Einlagen;
- die staatliche Garantie für Einlagen der Sparkassen bei der Caisse des Dépôts et Consignations;
- die Einrichtung zweier Fonds zum Zwecke der Garantierung der Einlagen bei den Volksbanken und ländlichen Regionalbanken.

ERSTER ABSCHNITT:

Fragen der Sicherung der Einlagen - und sonstigen Verbindlichkeiten der vier verstaatlichten Groß-Depositenbanken

I. Allgemeines zur Nationalisierung

Mit dem Gesetz vom 2.12.1945 (1) ist ein bedeutender Teil des französischen Kreditwesens, darunter die vier größten Depositenbanken des Landes (2), in staatliche Hände übergegangen. Die durch das Verstaatlichungsgesetz geschaffene Zwitterstellung der verstaatlichten Banken zwischen den Privatinstituten gleichgestellten Instituten einerseits und staatseigenen Instituten andererseits ist so einmalig, daß im folgenden auf die Fragen hingewiesen werden muß, die daraus für das Problem der Sicherung der Einlagen entstehen. Das soll vor dem Hintergrund einer kurzen Darstellung der Grundgedanken der Verstaatlichung der vier Banken geschehen :

Die Nationalisierung hat aus den Großbanken keineswegs eindeutig öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, noch weniger eine Art "Kreditbe-

(1) Loi no. 45-015 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit

(2) Crédit Lyonnais; Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie (BNCI); Société Générale; Comptoir National d'Escompte de Paris

hörden" gemacht, wie man das von einer Überführung in Staatseigentum vielleicht erwarten könnte. Vielmehr haftet den Banken noch eine Reihe von Elementen an, die sie auch als private Institute vor der Verstaatlichung besaßen. Die vier Banken halten somit jetzt eine Zwischenstellung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Instituten, die das kompromißhafte Ergebnis einander widerstreitender gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Gestaltungsideen ist, die kurz nach dem Kriege in Frankreich an der Schaffung des Verstaatlichungsgesetzes beteiligt waren. Doch kann auf diese Hintergründe nicht näher eingegangen werden. Sie stellen für die vorliegende Untersuchung ein Datum dar. Schlagworthaft wurde der Inhalt des Gestaltungskompromisses während der Beratungen zum Verstaatlichungsgesetz und danach mit der Formel "nationalisation sans étatisation" bezeichnet. Das Schlagwort macht deutlich, daß unter Nationalisierung wohl eine Eigentumsübertragung, nicht aber die Umwandlung der Institute in staatliche Behörden und die Etablierung von verwaltungsrechtlichen Normen im Geschäftsverkehr der neuen Institute mit ihren Kunden gemeint war. Allerdings umfaßt die Idee der "nationalisation" etwas mehr als nur eine Eigentumsübertragung. Es wurde nicht nur das Eigentum, sondern auch die Willensbildung der Institute nationalisiert, so daß sie in der Gesetzessystematik nicht mehr als reine Handelsunternehmen eingeordnet werden können. Sie sind aber prinzipiell der Handelsgesetzgebung unterworfen. Hamel (1) bezeichnet ihren Status als "ein in der rechtlichen Organisation Frankreichs absolut neues Regime". Der Gesetzgeber trägt ihrer Besonderheit durch die Einführung einer neuen Bezeichnung als "Handelsunternehmen besonderer Art" Rechnung. Diese, wenn auch modifizierte Beibehaltung der Einstufung der verstaatlichten Institute als Handelsunternehmen trotz öffentlich-rechtlicher Gestaltungselemente ist besonders bemerkenswert. Mit ihr hat der Gesetzgeber den Rechtssatz durchbrochen, nach dem eine öffentlich-rechtliche Anstalt nicht die Eigenschaft eines Kaufmannes erwerben kann. Dieser bemerkenswerte Bruch mit der Rechtstradition mag als Indikator dafür angesehen werden, was für ein Maß an Bedeutung man der Vermeidung der "Etatisierung" durch die Verstaatlichung beimaß; auch formalrechtlich sollten, soweit als irgend möglich, die Voraussetzungen dafür gegeben

(1) J. Hamel : La nationalisation des grandes banques de dépôts. Résultats de quatre années d'expérience. Droit Social. Janvier 1950. p. 1

sein, daß aus den Beziehungen zwischen Banken und Kunden die Elemente der nach den Regeln und Erfordernissen des Verwaltungsaktes ablaufenden Verwaltung herausgehalten werden können, um damit Schwerfälligkeit und Unwirtschaftlichkeit zu vermeiden.

II. Fehlen einer positiven Regelung der Sicherung

Das gesamte Recht der Verstaatlichung kann auf verschiedenen Wegen Bedeutung für die Frage der Sicherung gewinnen. Die erste Möglichkeit liegt darin, daß einige Vorschriften etwas Bestimmtes über die Sicherung durch den Staat aussagen. Artikel 10 des Verstaatlichungsgesetzes für die Banken bestimmt, daß

"die verstaatlichten Gesellschaften weiterhin der Handelsgesetzgebung unterworfen bleiben sowie den Steuern, die die Banken im besonderen und die Aktiengesellschaften im allgemeinen treffen."

Was die Vorschrift der Unterordnung unter das allgemeine Handelsrecht und das Recht für Aktiengesellschaften angeht, so ist diese Bestimmung als eine Generalklausel anzusehen, die überall dort nicht gilt, wo besondere Vorschriften des Verstaatlichungsgesetzes abweichende Regelungen treffen. Es findet sich jedoch im Verstaatlichungsgesetz keine positive Rechtsbestimmung, die eine Garantie des Staates für die Einlagenverbindlichkeiten der Institute vorsieht. Somit dürfte hier die Regel gelten, nämlich daß das allgemeine Recht für Aktiengesellschaften anzuwenden ist. Das bedeutet, daß die Haftung des Eigentümers auf das Grundkapital begrenzt bleibt, wie es bei jeder A. G. der Fall ist. Damit haftet auch für die Verbindlichkeiten der vier Gesellschaften gegenüber den Gläubigern nicht das gesamte Staatsvermögen, sondern nur das den Gesellschaften gehörende Kapital (1). Das Prinzip, daß der Staat keine Garantie gegenüber den Gläubigern übernimmt, ist zudem im Verlaufe der Debatten über die Verstaatlichungsgesetze immer wieder zum Ausdruck gekommen. Ausdrücklich niedergelegt ist dieser Gedanke allerdings nur im Gesetz über die Verstaatlichung der Versicherungsunterneh-

(1) Vgl. J. Rivero: Nationalisations. Encyclopédie Juridique, Paris 1959. p. 438: "La responsabilité des entreprises (nationalisées) s'apprécie selon les règles de la responsabilité civile." (Unterstreichung und Klammerergänzung vom Verfasser.)

men. Artikel 19 bestimmt, daß

"die finanzielle Garantie des Staates in keinem Falle den Verpflichtungen der verstaatlichten Unternehmen gegenüber den Versicherten, den Leistungsempfängern und den Vertragspartnern beigelegt werden kann." (1)

Der Gedanke ist jedoch als ein allgemein den Verstaatlichungsgesetzen immanenter Rechtsgedanke anzusehen. Das kommt auch dadurch deutlich zum Ausdruck, daß nur bei einer einzigen Verpflichtung der vier Institute die staatliche Garantie ausdrücklich im Gesetz festgelegt wird, nämlich in bezug auf den Zinsendienst für die den Aktionären im Umtausch für die Aktien gegebenen Genußscheine. Die staatliche Garantie hätte hier im Artikel 2, III nicht ausdrücklich deklariert zu werden brauchen, wenn sie für alle Verpflichtungen der verstaatlichten Banken eine Selbstverständlichkeit gewesen wäre. Tatsächlich ist die Zinsengarantie aber eine Ausnahme, weshalb sie einer besonderen Erwähnung bedarf.

III. Offene Fragen einer "internen" Zuschußpflicht des Staates

Die positiv-rechtliche Regelung der Frage der Sicherung der Einlagen schließt also eindeutig eine Verantwortlichkeit des Staates für die Verbindlichkeiten der vier Institute aus. Die Haftung gegenüber Dritten, also gegenüber den Einlegern etwa, ist auf das Aktienkapital beschränkt. Die unbeschränkte Haftung des Staates gegenüber den Gläubigern ist jedoch keineswegs der einzige Weg, auf dem der Staat zu einer Sicherung der Einlagen verpflichtet werden kann. Eine zweite Möglichkeit liegt darin, daß dem Staate aus der besonderen, stark öffentlich-rechtlich bestimmten Gestaltung des Status der vier Institute die Verpflichtung gegenüber dem Gesetz erwächst, diese Institute zu erhalten und zu unterstützen, ihnen also bei Verlusten notfalls Zuschüsse zu geben. Aus dieser internen Pflicht würde dann indirekt für den Anleger eine vollwertige Sicherung seiner Einlagen entstehen. Die aufgeworfene Frage ist jedoch bisher nicht gelöst worden. Da es sich um ein Fachproblem des öffentlichen Rechts handelt, kann im Rahmen dieser wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchung der Versuch einer Lösung nicht unternommen

(1) Nach R. Drago: Les crises de la notion d'établissement public. Paris 1950. p. 232

werden. Die rechtlichen Verhältnisse können hier nur als zu übernehmende Daten Beachtung finden. Wenn also hier die Frage offen bleiben muß, ob eine staatliche, der Aufsichtspflicht entsprechende Pflicht zur Erhaltung der Institute besteht, so soll doch nicht darauf verzichtet werden, einen kurzen Überblick über die Besonderheiten der rechtlichen Stellung der Institute zu geben. Damit kann wenigstens die besondere Eigenart des Problems angedeutet werden :

Die bereits erwähnte legale Bezeichnungsformel für die verstaatlichten Banken - Handelsunternehmen besonderer Art - hat zunächst eine rein zeitliche Bedeutung : Sie bringt die Entschlossenheit des Gesetzgebers zum Ausdruck, in Zukunft für die verstaatlichten Unternehmen, Banken und Industriefirmen eine einheitliche verwaltungsrechtliche Grundlage zu schaffen, die er erlauben soll, diese Unternehmungen innerhalb der Einheiten, deren sich der Staat bei seiner Verwaltung als Leistungsträger bedient, eindeutig festzulegen und einzuordnen (1). Daß eine gesetzliche Zusammenfassung bestimmter Unternehmensgruppen unter ein gemeinsames Rechtsstatut bisher noch nicht in Angriff genommen worden ist, wird allgemein als Mangel empfunden (2). Somit herrscht bisher die umschreibende gesetzliche Charakterisierung als "Handelsunternehmen mit besonderem Rechtsstatus" vor.

Es seien nun zunächst die privatrechtlichen Gestaltungselemente innerhalb dieser intermediären Rechtsgestalt der vom Staat kontrollierten verstaatlichten Unternehmen dargestellt : Es wurde bereits auf die Bewahrung der privatrechtlichen Gesellschaftsform der A. G. und die daraus sich ergebende Haftungsbeschränkung auf das Aktienkapital hingewiesen. Daneben besteht noch eine Reihe weiterer privatrechtlicher Elemente. Ihnen allen ist gemeinsam, daß sie ausschließlich das Gebiet des Verkehrs der Institute mit ihren Kunden einerseits und ihre Stellung zu den anderen, nicht verstaatlichten Instituten anderseits betreffen. So präzisiert auch das Dekret vom 28. 5. 1946 (3) die Vorschrift,

-
- (1) Vgl. Artikel 33 des Gesetzes über die Verstaatlichung der Versicherungsgesellschaften vom 25. 4. 1946
 - (2) Duez-Debeyre weisen auf verschiedene Vereinheitlichungsvorschläge hin, die seither gemacht worden sind. Vgl. *Traité de droit administratif*. Paris 1952. p. 605. Note 4
 - (3) Décret du 28 mai 1946 fixant les règles fondamentales de fonctionnement des banques de dépôts nationalisées et des banques du secteur libre. Art. 2

daß die Banken von den "Vorschriften der Handelsgesetzgebung regiert" werden (régiés par les règles de la législation commerciale), dahingehend, daß das "besonders in bezug auf ihre Beziehungen zu Dritten" (notamment en ce qui concerne leurs relations avec les tiers...) gilt. Weiterhin hat man auf eine Bevorzugung der verstaatlichten Institute durch Freistellung von der Steuerpflicht verzichtet und sie mit den privaten Banken gleichgestellt.

Die privaten Gestaltungselemente beschränken sich aber keineswegs auf das Außenverhältnis. Sie sind auch noch dort gegeben, wo im Inneren der Banken die Erfordernisse der Geschäftspolitik wirksam sind. "Das privatrechtliche Regime ist zugunsten der kommerziellen Geschäftsführung aufrechterhalten" (1). Dieser Grundsatz beinhaltet eine Grenze für die Verwaltung, Einfluß auf die Geschäftsführung zu nehmen. Zur Geschäftsführung gehören auch die laufenden Dispositionen über das Vermögen (Schaffung, Vernichtung, Veränderung der Aktiven und Passiven) (2).

Die öffentlich-rechtlichen Gestaltungselemente dagegen finden sich vorwiegend im "Innenverhältnis", also im Verhältnis der Banken zum Staat: So wird durch die genauen Bestimmungen des Artikels 9 (3) über die Zusammensetzung des Verwaltungsrats deutlich, daß mit der Übertragung des Eigentums auf die öffentliche Hand eine öffentlich-rechtliche Gestaltung des obersten Willensbildungsorgans der verstaatlichten Institute einhergeht. Des weiteren bedarf die Wahl des Präsidenten des Verwaltungsrats und die des Generaldirektors der Genehmigung durch den Finanzminister. Die Rechte der Aktionärsversammlung wurden durch Artikel 10 des Verstaatlichungsgesetzes auf die CCB übertragen (4). Abgesehen von der öffentlich-rechtlichen Organbildung, die einen Einfluß auf die Willensbildung an ihrem Ursprung darstellt, besteht eine Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle der Willensbildung, die über das von den staatlichen Kontrollorganen im allgemeinen ausgeübte Maß hinausgeht, in

(1) "En vertu des principes de la gestion commerciale, le régime de droit privé est maintenu, ..." Drago : Les Crises, ... p.231

(2) Vgl. L.Jacquignon : Le régime des biens des entreprises nationales. Essais et Travaux. Tome II. Paris 1956. p.384 und R.Drago : Les crises, ... p.230

(3) Gesetz vom 2.12.1945, Nr.45-015

(4) Vgl. z.B. CCB : Rapport 1958, p.12

der im Jahre 1947 für die verstaatlichten Banken eingeführten direkten Kontrolle durch das Parlament (1). Weiterhin unterliegen die verstaatlichten Institute einer Rechnungslegungspflicht, die 1948 durch Gesetz eingeführt wurde. In ihrem Rahmen werden die Institute jährlich durch die Sektion "Bank- und Versicherungswesen" der Rechnungsprüfungskommission für öffentliche Anstalten wirtschaftlichen Charakters, verstaatlichte Unternehmen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit staatlicher Kapitalmehrheit geprüft (2). Schließlich hat die CCB auf Grund von Artikel 14 des Dekrets vom 28.5.1946 die Befugnis, für die verstaatlichten Banken "besonders im Hinblick auf die Garantie ihrer Solvabilität und die Erhaltung ihrer Liquidität", verbindliche Regeln zu erlassen (3). Die Einhaltung dieser Regeln wird durch ständig bei jeder der vier Banken anwesende Zensoren mittels täglicher Kontrolle überwacht.

IV. Möglichkeiten eines faktischen Zwanges zur Sicherung der Einlagen

Die dritte Auswirkung der Verstaatlichung auf die Frage der Sicherung der Einlagen durch den Staat, die nun untersucht werden soll, ist nicht rechtlicher, sondern rein faktischer Natur. Die Frage lautet : Führt die Verstaatlichung nach ihrer politischen Zielsetzung für den Staat die praktische Notwendigkeit herbei, die Institute gegen Verluste zu schützen und damit die Einlagen zu sichern, und hat der Staat durch sein Verhalten diese Notwendigkeit anerkannt ? Das soll im folgenden erörtert werden :

-
- (1) R. Widmer : Die Entwicklung des französischen Handelsbankwesens nach dem zweiten Weltkrieg. Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St.Gallen. Reihe A. Heft 47. Zürich und St. Gallen 1956. S. 82
 - (2) loi no 48-24 vom 6.1.1948, décret no. 50-673 vom 15.6.1950 und décret no. 58-598 vom 10.7.1958
 - (3) Unter Solvabilität ist das Verhältnis von eigenen zu fremden Mitteln einer Bank zu verstehen. Vgl. dazu : P. C. Dupont : Le Contrôle des Banques et la Direction du Crédit en France. Finance et Economie Appliquée. Volume II. Paris 1952. p. 377

Der eigentliche Zweck der Verstaatlichung ist, mittels der Kontrolle über die vier Institute die Kontrolle über den größeren Sektor des Kreditwesens zu gewinnen und die unter Kontrolle befindlichen Banken für den Rest der Institute als Schrittmacher zu benutzen; sie sollen in ihrer Kreditexpansion und Kreditkontraktion beispielhaft für den privaten Sektor der Banken sein (1). Sollen diese Funktionen erfüllt werden, so bedarf es dazu zweierlei : zunächst einer Möglichkeit für die Regierung, auf die Politik der "schrittmachenden" Institute mehr Einfluß zu nehmen als auf den Rest der Banken. Diese Bedingung ist erfüllt, wie die vorangegangenen Darstellungen der öffentlich-rechtlichen Gestaltungselemente gezeigt haben dürften. Sodann ist nötig, daß die "schrittmachenden" Institute einen wesentlichen Anteil am Geschäftsvolumen aller Kreditinstitute haben. Diese Bedingung ist aber in dem Augenblick entscheidend gefährdet, da eines oder mehrere der Institute dauernd Verluste erleiden. Zehren die Verluste das Eigenkapital auf, so müssen die Verbindlichkeiten und damit das Volumen des Aktivgeschäfts verringert werden. Gehen die Verluste soweit, daß die Fremdverbindlichkeiten nicht mehr gedeckt sind, und stehen nicht ausreichende Mittel für eine Sanierung zur Verfügung, so müßte ein Vergleich stattfinden oder ein Konkurs würde die Existenz des Unternehmens beenden (2). In keinem Falle dürfte eine bedeutende Verringerung des Geschäftsvolumens als Folge dauernder Verluste vermeidbar sein. Will also die Regierung sich die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente der Lenkung des Kreditsektors erhalten, so wird sie das kaum erreichen können, ohne den Instituten bei Verlusten Zuschüsse zu gewähren. Würde sie dazu nicht bereit sein und hätten folglich die Einleger der Institute bereits Einbußen erlitten, so würde sie sich einer weiteren großen Gefährdung aussetzen : Die erwiesene Unsicherheit ihrer Einlagen würde die Einleger für Vertrauenskrisen leichter empfänglich machen. Damit wären massierte Einlagenabzüge leichter möglich. Die

-
- (1) Eine Darstellung der mit "Kreditkontrolle" zu umschreibenden Motive der Verstaatlichung und ihrer Ursprünge gibt G.N. Spentsas : *Organisation et Contrôle* ... Insbesondere p. 30/31
 - (2) Die Frage, ob die verstaatlichten Betriebe in Konkurs gehen können, ist strittig. R. Drago : *Les crises* ... p. 232 bestätigt, daß ein Verbot nicht besteht. Zu beachten ist jedoch das Prinzip der "inaliénabilité du capital social". Vgl. dazu : J. Rivero : *Nationalisations* ... p. 439

Folge wäre somit, daß die Institute leicht einmal durch einen Run illiquide werden. Gelingt die Überwindung des Run durch Liquiditätshilfe von außen, so ist dennoch das negative Ergebnis eingetreten. Das Geschäftsvolumen muß verringert werden, wenn die Einlagen nicht wieder hereinkommen.

Es kann somit mit einer gewissen Berechtigung angenommen werden, daß die Regierung auf Grund des aus der politischen Zielsetzung sich ergebenden faktischen Zwanges stets sichernd eingreifen wird, wenn die Einlagen eines verstaatlichten Instituts in Gefahr sind - wenn nicht schon wesentlich früher. Diese Möglichkeit der faktischen Sicherung der Einlagen muß in Zusammenhang mit der allgemeinen Subventionstätigkeit der Regierung gesehen werden, in deren Rahmen die Regierung an eine große Zahl öffentlicher Unternehmen Subventionen zahlt, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein, deren Verbindlichkeiten zu garantieren (1)

Es gibt mithin Bereiche, in denen auf dem rechtlichen Hintergrund der finanziellen Unabhängigkeit eine faktische finanzielle Abhängigkeit regiert. Das ist bisher allerdings auf dem Sektor der verstaatlichten Banken noch nicht der Fall gewesen. Immerhin zählt Drago eine Reihe von Aufgaben auf, die der Staat und die Institute mit der Verstaatlichung haben übernehmen müssen, wie: Rückzahlung des Kapitals an die früheren Eigentümer, Zinsendienst der Genußscheine, gehaltsmäßige Gleichstellung der Bediensteten mit denen der Privatbanken. Die aus diesen Aufgaben entstehenden finanziellen Belastungen führen nach Dragos Meinung ebenfalls dazu, daß die finanzielle Unabhängigkeit vom Staat nur eine Fiktion sei: denn

"... die verstaatlichten Gesellschaften werden sich folglich in der finanziellen Abhängigkeit vom Staatsbudget befinden, und diese Abhängigkeit ist nicht nur unvermeidbar, sondern tatsächlich gegeben" (2).

Ob es sich nun um "Subventionierung durch den Staat ohne rechtliche Verpflichtung" oder um "faktische Abhängigkeit vom Staatsbudget" handeln mag: Beide Tatbestände sind Formen und Ausdruck der Sicherung der Gläubiger der verstaatlichten Unternehmen und mögen daher als Bestätigung der Meinung angesehen werden, daß die Einlagen bei den vier Großbanken in Zukunft durch eine staatliche Politik der Erhaltung der Liquidität und Solidität der Institute eine Sicherung besitzen dürften.

(1) Vgl. dazu R. Drago: *Les crises* ... p. 60 f.

(2) H. Drago: *Les crises* ... p. 232

ZWEITER ABSCHNITT:

Die staatliche Garantie für Einlagen der Sparkassen bei der Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

Die Besonderheit sowohl der freien als auch der Postsparkasse Frankreichs besteht darin, daß sie kein echtes Aktivgeschäft führen, vielmehr durch Gesetz zur Einzahlung fast aller ihrer vom Publikum empfangenen Mittel bei der staatlichen CDC gezwungen sind. Dieses Institut wiederum investiert die Mittel auf dem Kapitalmarkt. Sparkassen und CDC bilden somit eine enge Einheit. Das gilt auch für das Problem der Sicherung.

I. Die CDC und ihre Aufgaben, soweit sie die Einlagen bei den Sparkassen betreffen

Die CDC wurde durch Gesetz im Jahre 1816 gegründet. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Institution, der nach und nach durch Gesetz die Verwaltung der Mittel einer Reihe von Kapitalsammelstellen übertragen wurde; so die Mittel der freien Sparkassen 1837, der Nationalen Pensionskasse 1850, der Postsparkasse 1881, sowie der Sozialversicherung, der treuhänderischen Mittel von Notaren etc. Die Mittel werden teils treuhänderisch, teils im Schuldverhältnis von CDC zum jeweiligen Einleger verwaltet. Die CDC veröffentlicht vierteljährlich eine Bilanz im Journal Officiel, sowie einen Jahresbericht in dessen Supplément Parlementaire. Sie ist dem Parlament gegenüber berichtspflichtig. Die CDC ist nach Art. 115 des Gesetzes von 1816 "auf ganz besondere Weise unter die Aufsicht und die Garantie der Legislative" (1) gestellt. Somit ist die Erfüllung aller schuldrechtlichen und treuhänderischen Verpflichtungen der CDC durch den Staat garantiert.

In den Jahren 1837 und 1881 wurde der CDC auch die Verwaltung der gesamten Mittel der freien Sparkassen und der Postsparkasse übertragen. Die Bestimmungen über die Einlage der durch die Sparkassen vom Publikum empfangenen Mittel in der CDC sind im Code des Caisses d'Épargne,

(1) Vgl. Code des Caisses d'Épargne, Artikel 19

der die Kodifizierung des gesamten Rechts beider Arten von Sparkassen darstellt, niedergelegt (1). Danach sind die freien Sparkassen und die Postsparkasse verpflichtet, alle empfangenen Mittel monatlich an die CDC abzuführen. Sie dürfen nur einen den normalen Liquiditätsbedürfnissen entsprechenden Betrag zurückbehalten, um den laufenden Auszahlungswünschen des Publikums begegnen zu können. Der Staat garantiert nicht nur die Rückzahlung des vollen Betrages der an die CDC abgelieferten Mittel, sondern auch die Zahlung eines bestimmten Zinses darauf. Die CDC ihrerseits legt die empfangenen Mittel in Regierungsobligationen oder staatlich garantierten Werten an.

II. Besonderheiten der Nationalen Sparkasse und der freien Sparkassen in bezug auf die Garantie

Durch eine Reihe von Merkmalen unterscheiden sich beide Sparkassenzweige. Entscheidend ist, daß die Nationale Sparkasse oder Postsparkasse ein Zweig der allgemeinen Post ist und somit direkt dem Ministerium für das Post-, Telegrafen- und Telefonwesen (PTT) untersteht. Gemäß Artikel 3 des Code des Caisses d'Epargne ist sie "eine unter der Garantie des Staates errichtete öffentliche Sparkasse". Die Einleger der Postsparkasse genießen also zunächst die direkte, ihnen gegenüber geltende staatliche Garantie, sodann die Garantie des Staates für die Mittel, die von der Postsparkasse an die CDC abgeliefert werden. Bei den freien Sparkassen, die nur dem Einlegungszwang bei der CDC unterliegen, daneben aber keiner Behörde unterstehen, ist diese doppelte Garantie nicht gegeben.

Der Charakter des Einlagezwangs bei der CDC ist entsprechend bei beiden Sparkassenzweigen verschieden. Die auf den Postämtern gesammelten Sparbeträge werden der CDC treuhänderisch übergeben. Sie verwaltet diese Mittel und rechnet immer für den Namen der Postsparkasse ab, nicht im eigenen Namen. Sie ist nicht Schuldnerin der Postsparkasse, sondern nur "agent comptable", also Rechnungsführer. Daher erscheinen die Mittel, die die CDC von der Postsparkasse erhält, auch nicht in der Bilanz dieser Institution, und werden gesondert unter den in eige-

(1) Vgl. Code des Caisses d'Epargne, Artikel 19

ner Rechtshoheit verwalteten Mitteln unter dem Abschnitt "Lage der ausgeführten Dienste" ("Situation des services gérés") erläutert (1). Gegenüber den freien Sparkassen dagegen ist die CDC Schuldnerin. Die Kassen legen ihre Mittel bei ihr ein, wie ein Einleger es bei seiner Bank tut. Die Mittel werden zwar immer noch für Rechnung der Sparkassen verwaltet, aber im eigenen (der CDC) Namen. Diese Mittel erscheinen daher auch in der Bilanz der CDC als eigene Mittel und werden im Abschnitt "Lage der eigenen Mittel..." ("situation des fonds propres...") erläutert (2).

Die von beiden Sparkassen den Einlegern zu gewährenden Zinssätze werden durch Rechtsverordnung festgelegt. Sie betrugen Ende 1958 bei der Postsparkasse 3 %, bei den freien Sparkassen 3,25 %. Die Bestimmung des Einkommens beider Kassen erfolgt ebenfalls auf verschiedene Weise : Die Postverwaltung erhält auf die von ihr an die CDC gegebenen Mittel jährlich 3 % von der CDC zur Abdeckung der Zinsverpflichtungen an die Einleger. Die der Post durch das Sparkassengeschäft entstehenden Verwaltungskosten werden durch die Postverwaltung getragen. Das aus dem Einkommen der in Staatspapieren angelegten Mittel über die 3 % hinausgehende Einkommen wird dem Staatsbudget zugewiesen. Entsprechend dem Charakter der freien Sparkassen als selbständige Institute ist die Regelung der Einkommensbestimmung dort abweichend. Zunächst wird ihnen ein Satz von 4 % zur Abdeckung ihrer Verpflichtungen gegenüber den Einlegern in Höhe von 3,25 % und zur Deckung ihrer Verwaltungskosten zugewiesen (3). Das über 4 % hinausgehende und der CDC zufließende Zinseinkommen wird einem "Reserve-Garantiefonds" der Sparkassen zugewiesen (4) (5).

-
- (1) Vgl. La Caisse des Dépôts et Consignations. Stat. et Et. Fin. 1953. Nr. 50 p. 114 und Abschnitt ; Caisse Nationale d'Epargne p. 117/118
 - (2) Vgl. La Caisse des Dépôts et Consignations . . . p. 108. und Abschnitt ; Caisses d'Epargne ordinaires 364.051 millions. p. 110/111. Bilanz vgl. p. 123
 - (3) Rapport au Président . . . (1958) p. 444
 - (4) Gemäß Code des Caisses d'Epargne. Art. 54. Praktisch kommt dem Fonds nur das über 4,5 % hinausgehende Einkommen zugute, da seit mehreren Jahren weitere 0,5 % wiederum direkt den Sparkassen zur Verstärkung ihres Eigenkapitals (fortune personnelle) zur Verfügung gestellt werden. Vgl. die in Anm. 5 genannte Quelle. Dazu : Rapport au Président . . . (1957) p. 856
 - (5) Rapport au Président . . . (1958) p. 450

Dieser Fonds ist ein kollektiver Fonds, der eine zentrale Reserve zum Ausgleich von Verlusten, die sich bei den Anlagen der CDC ergeben könnten, darstellt. Er betrug Ende 1958 (1957) 33,6 (29,4) Mia Fr (1) und somit rund 2,6 % der von der CDC verwalteten Mittel der Sparkassen. Das Wachstum des Fonds wird außer durch die Reingewinne natürlich auch durch das Zinseinkommen der eigenen Mittel bestimmt. Die Mittel sind vornehmlich in Regierungsbonds oder Anleihen von Departements, Gemeinden, Kolonien und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften investiert (2). Dieser Garantiefonds wird von der CDC verwaltet und gehört nicht zu den Eigenmitteln der Sparkassen. Da seine Mittel zur Deckung von Verlusten aus den von der CDC getätigten Anlagen dienen, soweit sie mit Mitteln der Sparkassen gemacht wurden, kann er nicht als eine zusätzliche Garantieeinrichtung angesehen werden, denn der Staat würde auch ohne Bestehen dieses Fonds die Abdeckung der Verluste garantieren, zu deren Abdeckung der Fonds beitragen soll. Er stellt im Grunde eine Reserve der CDC beziehungsweise des Staates dar, um seine Garantieverpflichtungen gegenüber den Sparkassen im Ernstfall leichter erfüllen zu können, nicht aber eine Reserve der Sparkassen selbst.

III. Folgerungen

Das Schema der Garantiekette für die Einlagen bei den Sparkassen kann wie folgt dargestellt werden :

Die Forderung des/der	gegen die	wird garantiert durch den
1. Einlegers	Postsparkasse	Staat
	freien Sparkassen	- - -
2. Sparkasse	CDC	Staat
3. CDC	Staatliche Schulden- verwaltung etc.	Staat

(1) Rapport au Président ... (1958) p. 450

(2) Rapport au Président ... (1958) p. 451

Der Staat steht im günstigsten Falle also an allen drei Gliedern der Kreditkette. Handelt es sich um eine freie Sparkasse, so fehlt er im ersten Glied. Im letzten Glied fehlt er in den Fällen, in denen die CDC ihre Mittel in anderen als in vom Staat garantierten Obligationen anlegt.

Damit dürfte die Garantierung der Einlagen für den Einleger, auch unter den eben genannten Einschränkungen in bezug auf die freien Sparkassen, als vollwertig anzusehen sein. Eine Betrachtung der Mittel, die von den freien Sparkassen nicht bei der CDC eingelegt zu werden brauchen und folglich auch nicht die Rückzahlungsgarantie des Staates genießen, erübrigt sich dadurch, daß diese Mittel ja ausschließlich Barreserven zur Abdeckung der laufenden Auszahlungsverpflichtungen sein dürfen, an denen ohnehin kein Kreditrisiko haftet.

Die staatliche Rückzahlungsgarantie ist nicht auf einen bestimmten Betrag je Einleger begrenzt, doch ist die Einlagengrenze pro Einleger auf 1 Mio Fr, pro einlegende Gesellschaft auf 5 Mio Fr festgelegt. Die Garantie kann aber wohl nicht als eine Solvenzgarantie angesehen werden. Eine besondere Garantie der Zahlungsfähigkeit im Falle einer Abhebungs-krise bei den Sparkassen besteht nicht. Es stehen den Sparkassen in solch einem Falle zwei Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung, die die gegen-
teilige Wirkung einer Solvenzgarantie für den Einleger beinhalten: die Sparkassen können zunächst die praktisch übliche sofortige Auszahlung der Sparguthaben einstellen und nur noch innerhalb der gesetzlichen Kündigungsfristen auszahlen. Sodann können Sperrfristen für die Abhebungen der Einlagen festgesetzt werden, um den Instituten ihre Zahlungsfähigkeit zu erhalten. Von dieser Möglichkeit ist bisher allerdings noch nicht Gebrauch gemacht worden (1)

(1) H. Charrière: Le régime français des Caisses d'Epargne. 8me Ecole d'Eté Internationale pour dirigeants de Caisses d'Epargne. 1958. Herausgeg. vom Internationalen Institut des Sparwesens. p. 13

DRITTER ABSCHNITT :

Sicherungseinrichtungen bei den ländlichen Kreditgenossenschaften : Der Gemeinsame Garantiefonds der Regionalkassen für Agrarkredit (1)

Der Fonds wurde als Person des öffentlichen Rechts im Jahre 1935 durch Dekret (vom 28.9.1935) geschaffen. Im Jahre 1955 erfuhr der Fonds durch ein weiteres Dekret (vom 20.5.1955) eine Erweiterung seiner Aufgaben : Neben der Einlagensicherung übertrug man ihm auch die Kreditversicherung. Die gegenwärtig gültigen Normen sind im Artikel 699 des Code Rural zusammengefaßt. Im Jahre 1956 erging ein Dekret (2), das die bis dahin in Kraft gewesenen Organisationsnormen durch neue ersetzte.

I. Objekt der Sicherung

Der Artikel 699 CR bestimmt :

"Um die Operationen der ländlichen Kreditgenossenschaften zu garantieren, wird ein gemeinsamer Garantiefonds eingerichtet, dem alle regionalen Kreditgenossenschaften zwangsweise angehören müssen."

Damit sind alle Aktiv- und Passivgeschäfte der Kassen Gegenstand der Sicherung. Das Objekt der Sicherung ist also ein doppeltes, beziehungsweise es bestehen zwei Sicherungen :

- eine Sicherung zugunsten der Kasse, die diese gegen Ausfall von Krediten schützt;
- eine Sicherung, die letztlich den Einleger begünstigt, die der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Kasse bei Abzügen von Einlagen dienen soll.

Beide Sicherungen berechtigen letztlich aber die Kasse allein, nicht etwa auch den Einleger, indem sie ihm einen Anspruch geben; das bei-

(1) Fonds Commun de Garantie des Caisses Régionales de Crédit Agricole Mutuel

(2) Dekret Nr. 56-23 vom 6.1.1956 im Rahmen des Art. 699 Code Rural

den Sicherungen gemeinsame Objekt ist somit die Funktionsfähigkeit der Regionalkasse, nicht der Wert der Einlagen.

Es besteht zwar eine Zwangsmitgliedschaft aller Kassen beim Fonds, die Inanspruchnahme der Sicherung ist jedoch jeweils fakultativ. Im Artikel 699 CR heißt es :

"Die Regionalkassen für Agrarkredit können sich an den Fonds wenden, um zu erhalten :

1. Vorschüsse, wenn ihre Mittel im Augenblick unzureichend sind, um ihnen die Befriedigung von Abhebungswünschen ihrer Einleger zu ermöglichen, ...

2. eine Bürgschaftsleistung für jedwede Kredithergabe."

Unter der Voraussetzung, daß alle von den Kassen gegebenen Kredite eine Bürgschaft des Fonds besitzen, ist die Sicherung der Einlagen über die Sicherung der Aktiven zu 100 % gegeben. Hinzu kommt sodann die Garantie der Zahlungsfähigkeit der Kasse für den Fall von Einlagenabzügen, so daß vom Standpunkt des Einlegers aus formal eine volle wert- und solvenzmäßige Sicherung seiner Einlage als Objekt des Garantiefonds angesehen werden kann.

II. Der Träger der Sicherung

Träger der Sicherung ist der Fonds selbst, der eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Indirekt ist es die Gesamtheit der Kassen, die mit ihrer zwangsweisen Mitgliedschaft die Träger des Fonds sind. Die Geschäftsführung des Fonds obliegt der CNCA, die ein comité spécial zu Rate ziehen kann, das aus 12 Vertretern der Kassen und 9 statutarisch festgelegten Mitgliedern, die meist der Agrarkreditverwaltung entstammen, besteht. Die Entscheidungen über Sicherungsaktionen auf Antrag hin werden von einem Comité permanent getroffen, das aus 6 Mitgliedern besteht, die auch statutarisch festgelegt sind. Sie müssen hauptsächlich aus dem Bereich der Geschäftsführung der CNCA stammen.

III. Die Sicherungsmasse

Die Mittel, über die der Fonds verfügt, bilden rechtlich gegenüber den Anforderungen aus den beiden Garantiearten grundsätzlich eine Einheit; technisch hat ihre Dreiteilung eine gewisse Bedeutung. Der erste Teil, oder die erste Sektion des Fonds, wird aus den Zahlungen der Regional-kassen angesammelt und dient dazu, die Zahlungsfähigkeit der Kassen bei Einlagenabzügen zu sichern. Die Beiträge der Kassen bestehen aus einer einmaligen Einlage, die von den Kassen zu Beginn ihrer Mitgliedschaft gezahlt wurde, die ihr Eigentum bleibt und auf die ihnen ein Zins von 1 % gezahlt wird, sowie aus vierteiljährlichen Beiträgen, die von der CNCA festgelegt werden. Gegenwärtig beträgt dieser Beitrag 0,4 Promille des Betrages, um den bestimmte Verpflichtungen bestimmte Forderungen jeder Kasse übertreffen. Die zweite Sektion des Fonds wird aus den Zahlungen der Bürgschaftsempfänger angefüllt. Diese sind ausschließlich Mitglieder von ländlichen Genossenschaften. Diese Zahlungen werden nur dann geleistet, wenn die kreditgebende Kasse den Fonds um eine Bürgschaft für die im Entstehen begriffene Forderung angeht. Der von der Bürgschaft begünstigte Kreditnehmer der Kasse muß dann an den Fonds eine Art Versicherungsprämie zahlen, die das Ausfallrisiko decken soll. In die dritte Sektion des Fonds fallen die Zinsen, die die Anlage der Mittel der beiden ersten Sektionen erbringt, sowie Subventionen des Staates, Schenkungen und sonstige Leistungen.

Entstehen Verluste aus den Kreditbürgschaften oder den Hilfen bei Einlagenabzügen, so werden sie zunächst von der dritten, allgemeinen Sektion des Fonds gedeckt. Ist sie aufgezehrt, so wird die spezielle Sektion, aus der der Verlust entstanden ist, herangezogen, also beispielsweise die zweite Sektion bei Verlusten aus einem Bürgschaftsvertrag. Reicht die eigene Sektion zur Deckung der Verluste nicht aus, so wird die andere mit herangezogen. Die Sektionen werden dann in umgekehrter Reihenfolge wieder aufgefüllt, wenn neue Mittel hereinkommen.

Die Mittel des Fonds werden auf einem Konto der CNCA angelegt (1). Sie zahlt darauf einen dem Diskontsatz der Bank von Frankreich gleichen Zinssatz. Die Bestände Ende 1958 und die Zugänge während des Jahres 1958 der Sicherungsmasse insgesamt und ihrer drei Sektionen zeigt Tabelle 17 auf der folgenden Seite.

(1) Gemäß Artikel 6, II des Dekrets vom 6.1.1956.

T a b e l l e 17

Der Gemeinsame Garantiefonds der Regionalkassen für Agrarkredit und
seine Sektionen, in Mio Fr

Sektion	Bestand Ende 1958	Zugang in 1958
I. Sektion für Liquiditätshilfen	729	152
II. Sektion für Kreditverluste	44	17
III. Allgemeine Sektion (x)	371	124
Gesamte Sicherungsmasse	1.144	293

Quelle : CNCA : Rapport ... (1957) p.49

Rapport ... (1958) p.48. Die Zahlen über die Fondsmittel werden erst seit 1957 veröffentlicht

(x) Bestehend aus Zahlungen der CNCA und Kapitalerträgen ("Contributions Caisse nationale de Crédit agricole, produits financiers")

IV. Die Ausführung der Sicherung

Solvenzversicherung

Auf Antrag werden einer Kasse, wenn ihre eigenen Mittel nicht ausreichen oder nicht auszureichen drohen, um zukünftigen Einlagenabzügen des Publikums zu begegnen (1), die Mittel zum gegenwärtig gültigen Diskontsatz der Bank von Frankreich überwiesen. Die Dauer des Kredits ist auf ein Jahr begrenzt. Nur in Ausnahmefällen kann eine Verlängerung

-
- (1) "... si leur disponibilités sont momentanément insuffisantes pour leur permettre de faire face aux demandes de retrait de fonds de leurs déposants." Artikel 699, V, 1, Code Rural

des Kredits bis höchstens 10 Jahre erfolgen; der Zinssatz wird dann um einen Punkt erhöht.

"Kreditgarantie"

Voraussetzung für die Gewährung der "Kreditgarantie", wie diese Einrichtung im Gesetz genannt wird, ist die Zustimmung des Kreditempfängers, auf sein Vermögen in Höhe seiner Verschuldung eine Hypothek oder ein Pfandrecht bestellen zu lassen. Für die rechtliche Abwicklung gelten besondere Erleichterungen formaler Art, die hier nicht von Interesse sind. Nach der Zustimmung bereits ist die Garantie gegenüber der Kasse wirksam. Kann der Schuldner der Kasse den Kredit nicht zurückzahlen, so zahlt der Fonds den Kreditbetrag an die Kasse und betreibt die Pfandverwertung beim Schuldner. Erbringt diese nicht die volle Summe der Schuld, so teilen sich die Kasse und der Fonds in den Verlust nach Maßgabe eines von Fall zu Fall festzusetzenden Schlüssels (1).

Hieraus geht der besondere Charakter der Kreditgarantie hervor. Sie ist einerseits strenger als eine Ausfallbürgschaft, da der Fonds die Kasse als Garant auszahlt, sobald ihr Schuldner seine Rückzahlungsverpflichtungen ihr gegenüber nicht erfüllt. Die Kasse wird also in Vollstreckungsverfahren nicht verwickelt. Andererseits ist sie schwächer als eine Bürgschaft, weil dem Bürgen das Recht zusteht, der Kasse einen Teil seiner Beanspruchung aus der Bürgschaft wieder aufzubürden, nämlich dann, wenn er aus der Pfandverwertung nicht den vollen Bürgschaftsbetrag herausholen konnte.

Die Sicherungstätigkeit des Fonds auf dem Gebiet der Kreditgarantie besteht damit hauptsächlich in der Übernahme folgender Risiken :

- des Risikos, daß die Kasse bei Zahlungsunfähigkeit eines Schuldners in Liquiditätsschwierigkeiten gerät; sowie
- eines Teils des Risikos, daß die dingliche Sicherung, die zur Deckung der Forderungen bestellt wurde, nicht voll ausreichend ist.

Zudem entlastet der Fonds die Kasse von den schwerfälligen Formalitäten und Kosten, die mit der Bestellung von dinglichen Sicherungen in der Regel verbunden sind. Abgesehen von der Übernahme der beiden eben genannten Risiken ist die Kreditgarantie also nichts anderes als ein

(1) Vgl. dazu die Bestimmungen des Artikels 699, V, 2, Code Rural

Verfahren zur Erleichterung der Verbreitung des dinglich gesicherten Kredits im Geschäft der Regionalkassen. Sie trägt in dieser Funktion sicher entscheidend zur Erhöhung der Solidität der Verhältnisse der Regionalkassen bei, stellt aber keine eigentliche Sicherung im Sinne des Themas dar.

V. Bisherige Wirksamkeit des Fonds, Würdigung

Eine Würdigung des Fonds ist noch nicht möglich, weil

- einerseits der Fonds erst seit 1955 seine volle Abrundung und seinen logischen Ausbau durch die nach beiden Seiten ausgerichteten Garantien erfahren hat,
- andererseits weder vor noch nach 1955 ein Antrag auf Hilfeleistung an den Fonds ergangen ist (1).

Vergleicht man die gesamte Sicherungsmasse des Fonds von 1.144 Mio Fr Ende 1958 mit dem gesamten Sichteinlagenbestand und den kurzfristigen Einlagen auf Zeit bei den Regionalkassen in Höhe von 364.949 Mio Fr (2), so ergibt sich eine Sicherungsmasse, die sich auf 0,31 % der Einlagen beläuft. Der Fonds deckt damit insgesamt nur erst knapp ein Drittel der Einlagen einer Regionalkasse von durchschnittlicher Größenordnung. Er dürfte damit kaum in der Lage sein, über das normale Maß hinausgehende Einlagenabzüge, die sich bei mehr als nur einer einzelnen Kasse ereignen, zu bewältigen. Noch ungünstiger wird das Bild dadurch, daß ja die Mittel gleichzeitig für eine zweite Aufgabe da sind, nämlich für die Garantieierung von Krediten. Die Gesamtsumme der Ende 1958 ausstehenden kurz-, mittel- und langfristigen Kredite betrug 827.115 Mio Fr. (3). Der Fonds deckte mit seinen Bürgschaften hiervon allerdings nur 2.771 Mio oder 0,34 % (4). Aus den in Tabelle 17 gegebenen Zuwachsgrößen für das Jahr 1958 geht deutlich das Wachstum hervor, das der Fonds durchmacht.

-
- (1) Offizielle Berichte über die Tätigkeit des Fonds vor 1957 wurden nicht veröffentlicht. Die Angabe beruht auf brieflichen Mitteilungen der Caisse Nationale de Crédit Agricole
 - (2) CNCA : Rapport ... (1958) p. 55
 - (3) CNCA : Rapport ... (1958) p. 54
 - (4) CNCA : Rapport ... (1958) p. 48

Er befindet sich erst im Anfangsstadium seiner Entwicklung. Das gilt auch für die schon seit 1935 bestehende erste Sektion (Liquiditätshilfen), hat sie doch im Jahre 1958, also dem 23. Jahre ihres Bestehens, allein einen Zuwachs von rund 21 % aufgewiesen. Das gegenwärtige Urteil über den Fonds und die Sicherung der Einlagen durch ihn lautet zwar :

- eine (indirekte) Wertsicherung der Einlagen ist durch die Kreditgarantie nicht gewährleistet, da diese gegenwärtig weniger als 1 % der ausstehenden Kredite deckt;
- eine Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit aller Institute kann der Fonds bei einer Steigerung der Einlagenabzüge, die über den Kreis der Einleger einer einzelnen Kasse hinausgeht, nicht bieten, weil die Mittel nicht einmal ein Drittel Prozent aller Einlagen ausmachen.

Dennoch ist diese Würdigung nicht als abschließend anzusehen. Das gilt insbesondere für die Kreditgarantie, die noch lange nicht an den Grenzen ihrer Ausdehnungsfähigkeit angelangt ist. Welcher Anteil der Kredite der Kassen eines Tages von dieser Garantie gedeckt sein wird und wie groß folglich die wertmäßige Sicherung auch der Einlagen einzuschätzen sein wird, hängt nicht allein von der zukünftigen Höhe des Fonds ab, sondern von einer Reihe anderer Faktoren. Daher lassen sich Mutmaßungen schwer aufstellen.

VIERTER ABSCHNITT :

Sicherungseinrichtungen bei den Volksbanken : Der Garantie-Kollektivfonds

Der Fonds wurde durch Gesetz im Jahre 1936 errichtet (1). Im Jahre 1951 wurden die ihn betreffenden Bestimmungen abgeändert und erweitert (2). Im Gegensatz zum Fonds der Regionalkassen ist der Kollektiv-

(1) Artikel 6 des Gesetzes vom 13.8.1936

(2) Artikel 38 des Gesetzes Nr. 51.592 vom 24.5.1951

tivfonds keine Rechtsperson, sondern lediglich ein Sondervermögen, das von der Chambre Syndicale des Banques Populaires verwaltet wird. Dem Fonds gehören von Gesetzes wegen alle Mitgliedsinstitute der Chambre, das heißt also alle Volksbanken, an. Sie sind verpflichtet, jährlich 10 % ihrer Überschüsse (Gewinne) an die Chambre zugunsten des Fonds abzuführen. In den ersten Jahren nach Errichtung ist er durch bedeutende Einnahmen von staatlicher Seite ausgestattet worden (1).

Die Funktion des Fonds kann beschrieben werden als die einer "allgemeinen Reserve, die sich zu den Reserven jeder Volksbank hinzugesellt" (2). Er dient zur Abdeckung von Verlusten, die bei einzelnen Volksbanken entstanden sind, sowie zur Abdeckung aller Verpflichtungen einer Volksbank im Falle ihrer Liquidation. Entsprechend muß der Nettoerlös aus der Liquidation einer aufgelösten Volksbank auf Grund des Gesetzes an den Fonds abgeführt werden und nicht etwa an die Mitglieder der aufgelösten Volksbank. Die Mittel des Fonds können aber auch als Manövriermasse, das heißt für den Fall von Liquidationsschwierigkeiten einer Volksbank verwendet werden (2).

Die Größe des Fonds wird bewußt - auch gegenüber den Geschäftsführungen der Volksbanken - geheimgehalten. Eine Berichterstattung über den Fonds findet nicht statt. Von seiten der Chambre wird nur indirekt im finanziellen Rechenschaftsbericht auf den Fonds hingewiesen, soweit das notwendig für die allgemeine Berichterstattung erscheint (3). Auf den Fonds im allgemeinen wird recht häufig Bezug genommen. Er wird gelegentlich als "bedeutend" bezeichnet. Eine Würdigung ist auf Grund dieser Angaben aber nicht möglich. Es sei noch erwähnt, daß laut Rechenschaftsbericht der Chambre (3) von dem Einkommen des Fonds aus 1958 ein Betrag von 80 Mio Fr auf Beschluß des Conseil Syndical unter Zustimmung der CCB zugunsten des allgemeinen Budgets der Chambre abgezweigt wurde.

-
- (1) Vgl. G.Eichhorn : Genossenschaften und Genossenschaftsrecht in Frankreich. Herausgeg. vom Institut für Genossenschaftswesen. Marburg 1957. S. 37
 - (2) P. Montfajon : Le Crédit populaire de France. Herausgeg. vom Crédit Populaire de France. Ohne Ort. (1957). p.18
 - (3) So im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1958, in : CSBP : Crédit Populaire de France ... p.36

FÜNFTE KAPITEL :

EINRICHTUNGEN ZUR SICHERUNG DER EINLAGEN BEI SPARKASSEN

UND BANKEN IN NORWEGEN

An der Spitze des gesamten Kreditwesens steht die Zentral-Notenbank, die Bank von Norwegen. Unter ihr gliedern sich die Unternehmen des Kreditsektors in folgende Gruppen (1) :

- die privaten Depositenbanken, wegen ihrer Rechtsform auch Aktienbanken genannt;
- die Sparkassen ,
- die "Staatsbanken", deren Grundkapital vom Staat gestellt ist und die ihre Mittel aus dem Verkauf von Inhaberoptionen beziehen, deren Rückzahlung vom Staat garantiert ist. Sie nehmen, von wenigen Sonderfällen abgesehen, keine Einlagen entgegen;
- die Kreditgenossenschaften, die ebenfalls keine Einlagen entgegennehmen, sondern sich mit Inhaberoptionen finanzieren;
- eine Postsparkasse, deren Einlagen staatlich garantiert sind, sowie ein Postscheckamt.

Im Rahmen dieses Kapitels sind nur die zuerst erwähnten Depositenbanken und die Sparkassen von Interesse. Beide Gruppen von Instituten unterliegen gemeinsam der Aufsicht durch das "Inspektorat für Banken und Sparkassen", das auch die Bilanzen prüft. Beide unterliegen weiterhin seit Februar 1955 den Vorschriften des Gesetzes über die Einlagen und Reserven bei der Bank von Norwegen, die die Haltung von Mindestreserven vorschreiben.

Eine Sparkasse ist nach gesetzlicher Definition ein Institut, das verzinsliche Einlagen, die auf unbestimmte Zeit gemacht werden, entgegen-

(1) Vgl. als allgemeine Darstellung A. Tresvig: Die Entwicklung des Bankwesens in Norwegen. ÖBA 1956. Nr. VIII. Insbesondere S.263-266

nimmt und auf sichere Art fruchtbringend anlegt, ohne das Ziel oder die Möglichkeit einer Überschußverteilung an die Gründer oder "Garanten" der Kasse (1). Die Gründung ist von einer Genehmigung durch die Bankenaufsicht abhängig. Es bestehen Vorschriften über die einzuhaltende Liquidität, Reservenbildung, Kreditgewährung, sowie über die Anlage der Mittel. Die Sparkassen besitzen kein Grundkapital.

Die Gründung einer Handelsbank ist nur in der Form einer Aktiengesellschaft möglich. Die Beaufsichtigung erstreckt sich unter anderem auf die Einhaltung der Gründungsvorschriften, besonders in Bezug auf die Kapitalhöhe, den Liquiditätsstatus, die Beachtung des Geschäftsbereichs, der für Banken vorgeschrieben ist.

Gemessen an dem Volumen der Einlagen ist das Größenverhältnis von Banken und Sparkassen zueinander etwa 1 : 1. Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über die wichtigsten Passivposten der Bilanzen der Banken und Sparkassen am Jahresende 1958. (Vgl. Tabelle 18, nächste Seite !).

Folgende Einrichtungen, die zum Ziele haben, die Einlagen und die gesamten Verbindlichkeiten der Institute in ihrem Wert für die Gläubiger zu sichern, bestehen und sind in den folgenden Abschnitten darzustellen :

- der Sparkassen-Sicherungsfonds von 1921,
- der Sparkassen-Garantiefonds von 1932,
- der Garantiefonds der privaten Aktienbanken von 1938.

ERSTER ABSCHNITT :

Der Sparkassen-Garantiefonds (Garantikassen for Sparebanker) von 1932

Der SGF wurde durch ein Reichsgesetz am 29.6.1932 eingeführt. Im Juni 1934 sind dann noch einige Änderungen vorgenommen worden, und schließlich sind 1956 wiederum einige kleine Veränderungen redaktioneller Art

(1) § 1 (Kapitel I.) des Norwegischen Sparkassengesetzes vom 4. Juli 1924, im folgenden "Sparkassengesetz von 1924" genannt

T a b e l l e 18

Einlagen und sonstige Passiva der Banken und Sparkassen in Norwegen,
Ende 1958, in Mio Kr

	Handels- banken	Spar- kassen	alle Institute
Gesamte Einlagen	7.100	7.171	14.271
Sonstige Fremdmittel	598	48	646
Kapital	280	-	280
Fonds und unverteilte Überschüsse	259	338	597
"Balance"	20	13	43
Bilanzsumme	8.257	7.570	15.837

Quelle : Norges Bank : Bulletin. (1959) Nr. 1. p. 21

vorgenommen worden. Im Gesetz über den SGF wurde auch die Bildung eines "temprären Anleihefonds" vorgesehen. Auf ihn soll nicht näher eingegangen werden, da er seine Tätigkeit 1949 eingestellt hat. Seine Aufgaben waren zudem, wie sein Name sagt, zeitlich und sachlich begrenzt.

Das Objekt dieser Sicherung ist nicht nur eine bestimmte Art von Verbindlichkeiten, vielmehr umfaßt es die Sparkassen als ganze Institutionen. Objekt ist die Erhaltung der Geschäftstätigkeit mit Rücksicht auf die Einleger und das allgemeine Publikum (1). Somit handelt es sich hier nicht um eine direkte, das heißt dem Einleger gegenüber wirk-

(1) § 1, I des Gesetzes vom 29. 6. 1932 über die Errichtung eines Garantiefonds

same Sicherung, vielmehr ist die Einlage nur indirekt dadurch geschützt, daß die Geschäftstätigkeit des Instituts unter dem Schutze dieser Sicherung steht.

Die Sicherung unterliegt zunächst insofern einer Beschränkung, als für eine Hilfeleistung die Voraussetzung gefordert wird, daß die Sparkasse ihre "Solidität" auf Grund der Hilfe des SGF wiedererlangen kann. Diese Bestimmung soll den Fonds davor bewahren, Kredite an Kassen zu geben, deren Verluste auf eine unsachgemäße Geschäftspolitik des Sparkassenrats zurückzuführen sind und bei denen die Gefahr und die Wahrscheinlichkeit besteht, daß aus demselben Grunde neue Verluste eintreten, eine Wiedererlangung der Solidität mithin unmöglich ist.

§ 7, II des Gesetzes sieht entsprechend auch vor, daß in der Geschäftsordnung des Rates des SGF eine Bestimmung aufgenommen wird, die es ermöglicht, Hilfeleistungen von Änderungen in der Zusammensetzung des Rates der betreffenden Sparkasse abhängig zu machen. Im Ergebnis handelt es sich also um eine Bedingung, die in der Regel von der die Hilfe beantragenden Sparkasse erfüllt werden kann, ganz abgesehen davon, daß in schweren Fällen von Pflichtverletzung eine Erneuerung des Rates der Sparkasse ohnehin von Gesetzes wegen notwendig werden dürfte.

Neben dem mehr institutionellen Aspekt dieser Voraussetzung ist jedoch auch der Fall zu beachten, in dem ohne Fehler der Geschäftsführung, etwa durch einen besonders ungünstigen Risikoverlauf, eine schleichende und auch durch Kredithilfen nicht mehr zu bannende Vertrauenskrise einsetzt, die eine Erholung auch auf lange Sicht aussichtslos erscheinen läßt. Hierher gehört aber auch der Fall der unmotivierten Vertrauenskrise, die sich auf keinen besonderen Vorfall im Geschäftslauf zurückführen läßt, ihre Ursachen dagegen vielleicht in einer allgemeinen Vertrauenskrise nationalen Ausmaßes hat. Ganz abgesehen davon, daß für diesen Fall wohl eine Hilfe der Notenbank am Platz wäre, schließen die Bedingungen eine Unterstützung eines Instituts in diesem Falle aus, da angesichts der schnell erschöpfbaren Mittel des Fonds eine Hilfeleistung diesen bald aufzehren würde, ohne einen Erfolg zu gewährleisten.

Sicher sind auch Fälle denkbar, in denen sogar eine Neubesetzung von Sparkassenrat und Geschäftsführung, sofern der Vertrauensschwund auf ihr Verhalten zurückzuführen war, den langsam sich ausbreitenden Vertrauensentzug nicht bannen kann. Diese Tendenzen werden dann um so wirkamer und schneller sein, wenn an dem Platz den Einlegern noch eine

Reihe anderer solider Institute zur Verfügung steht. Derartige Überlegungen berühren bereits die zweite Voraussetzung, die bei einer Hilfeleistung vorliegen muß: Es ist gefordert, daß sowohl die Interessen der Gläubiger des Instituts, als auch die der Öffentlichkeit eine Aufrechterhaltung der Sparkasse gebieten müssen. Da durchaus Fälle denkbar sind, in denen bei Liquidierung einer Sparkasse die Einleger Verluste erleiden würden, eine Aufrechterhaltung des Instituts wegen öffentlichen Interesses aber nicht geboten erscheint, weil an demselben Platz eine Reihe bedeutender Institute bereits besteht, kann man hier wohl nur von einer bedingten Sicherung sprechen.

Die die Sicherung tragende Rechtsinstitution ist unabhängig und trägt den Namen "Garantikassen for Sparebanker". Die Geschäftsführung obliegt einem Rat aus 5 Mitgliedern, die alle vom König bestimmt werden. Die Geschäftsordnung für den SGF wird ebenfalls vom König erlassen (1). Die Aufsicht über den Fonds wird vom Finanzministerium geführt, dem der Fonds berichtspflichtig ist. Gleichzeitig mit dem Ministerium erhält auch die Bank von Norwegen einen Bericht.

Das Kapital des Fonds ist gesetzlich festgelegt. Es beträgt laut § 1, II des Gesetzes 30 Mio Kr. Davon sollen 10 Mio vom Schatzamt in der Form von Garantiebonds gedeckt werden, die sofort eingezahlt werden. Die restlichen 20 Mio werden durch jährliche Zahlungen der Sparkassen seit 1933 nach und nach aufgebracht. Dieser Teil der Sicherungsmasse stellt also, im Gegensatz zu den Garantietiteln des Schatzamtes, ein Barvermögen dar. Die Jahresbeiträge der Sparkassen werden vom König festgesetzt, und zwar als Satz vom gesamten "verwalteten Kapital", das heißt als Prozentsatz der Einlagen (2). Die Jahresbeiträge müssen sobald wie möglich in norwegischen Staatsschuldverschreibungen und staatlich garantierten Papieren angelegt werden. Das Zinseinkommen wird, nachdem die jährlichen Verwaltungskosten abgedeckt sind, dem Fonds zugerechnet.

Der Fonds belief sich Ende 1958 auf rund 34,5 Mio Kr, wovon 10 Mio auf staatliche Garantietitel entfallen (3). Die 24,5 Mio des reinen Spar-

(1) §§ 4 und 7 des Gesetzes vom 29.6.1932

(2) Ein Grundkapital besitzen die norwegischen Sparkassen nicht

(3) Über die Höhe und Tätigkeit des Fonds bestehen keine Veröffentlichungen. Die Daten sind briefliche Angaben des norwegischen Sparkassenverbandes

kassenfonds haben sich seit 1949, als sie die gesetzlich festgelegte 20 Mio-Grenze erreicht hatten, nur durch Zinseinkommen vermehrt, da seit 1949 keine Beiträge mehr erhoben wurden. 1958 betrug das Zinseinkommen des Fonds 657.000 Kr. Die Verwaltungskosten betrugen rund 53.000 Kr, so daß der Fonds einen Nettozuwachs von 604.000 Kr zu verzeichnen hatte. Der Fonds beläuft sich, unter Einrechnung der staatlichen Garantietitel, auf 0,48 % der gesamten Einlagen und sonstigen Fremdmittel aller norwegischen Sparkassen Ende 1958, die ihrerseits 7.219 Mio Kr betrugen (7.171 Mio Einlagen und 48 Mio sonstige Fremdmittel).

Die Sicherungstätigkeit des Fonds ist in der Weise durchgeführt worden, daß der Fonds der Bank von Norwegen gegenüber eine Garantie zugunsten der Sparkasse abgab, die sich jeweils in Schwierigkeiten befand und sich um Gewährung eines Darlehens bei der Bank von Norwegen bewarb. Von 1933 bis 1942 hat der Fonds 60 Sparkassen, die in Schwierigkeiten geraten waren, in dieser Weise unterstützt. Bereits im Jahre 1933 erreichte das Garantievolumen 17 Mio Kr, 1940 erreichte es das Maximum von 34,5 Mio Kr. Zu diesem Zeitpunkt empfingen 58 Sparkassen die Unterstützung des Fonds. Das letzte noch ausstehende Darlehen ist am 31.12. 1957 ausgelaufen, nachdem seit 1942 keine neuen Hilfeanträge mehr gestellt worden waren, so daß gegenwärtig der Fonds nicht beansprucht ist (1).

ZWEITER ABSCHNITT:

Der Sparkassen-Sicherheitsfonds (Sikringsfondet for Sparebanker) von 1921

Der SSF ist als solidarische Hilfseinrichtung der norwegischen Sparkassen im Jahre 1921 auf freiwilliger Grundlage errichtet und 1924 als gesetzliche Einrichtung mit obligatorischer Mitgliedschaft in das 7. Kapitel des Sparkassengesetzes aufgenommen worden. Die bereits seit 1921 in den freiwillig gebildeten Fonds eingezahlten Mittel wurden von der neuen

(1) Siehe Anmerkung 3 auf Seite 159

gesetzlichen Einrichtung übernommen und die Beitragszahlung der Sparkassen zu dem alten Fonds auf ihre Zahlungsverpflichtung gegenüber dem neuen Fonds angerechnet.

Die Ziele des SSF sind weiter gesteckt als die des Garantiefonds. Die Objekte gliedern sich in drei verschiedene Bereiche (1) :

- Der Fonds soll ganz allgemein "Sparkassen, die in Schwierigkeiten gekommen sind, aber als lebensfähig angesehen werden können, helfen". Die Hilfe soll sich in der Form von Anleihen an oder Einlagen in die gefährdeten Institute vollziehen. Dabei sollen, soweit als möglich, Bedingungen festgesetzt werden, die für die Mittel des Fonds ausreichende Sicherheit bieten.
- Das zweite Objekt des Fonds ist die Garantierung von Einlagen von Schulsparkassen bei Sparkassen.
- Schließlich soll der Fonds Verluste decken, die Einleger und sonstige Gläubiger von Sparkassen dadurch erlitten haben, daß diese Institute wegen Verletzung gesetzlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Geschäftsführung oder der allgemeinen Geschäftspolitik in Liquidation gehen mußten. Es sind hiermit besonders die Fälle von Verletzung der die Kredithergabe und die Anlage regelnden Bestimmungen durch die Geschäftsführung gemeint, die zu Verlusten mit der Folge einer Liquidation führen.

Um eine unbedingte Sicherung handelt es sich bei der Aufgabe, Einlagen von Schulsparkassen zu garantieren. Wenn auch die Sicherung nicht absolut ist, da kein Rechtsanspruch auf Auszahlung auf seiten der Einleger besteht, sondern nur eine interne Verpflichtung des Fonds vorliegt, so sind doch keine sachlichen Einschränkungen irgendwelcher Art für diese Verpflichtung vorhanden.

Die Wertsicherung für den Fall der Liquidation aus Gründen einer ungesetzlichen Geschäftsführung ist ebenfalls ganz klar abgegrenzt und unterliegt keinen einschränkenden Voraussetzungen, die ihren Wert für den Einleger beeinträchtigen könnten. Eine große Bedeutung kommt dem Tatbestand, den diese Sicherung deckt, allerdings im Bereich des Sparkassenswesens wegen der strengen Beaufsichtigung und Regulierung dieses Kreditzweiges nicht zu. Es handelt sich auch hierbei nicht um eine dem Einleger gegenüber wirksame Sicherung, sondern um eine Verpflichtung des Fonds gegenüber dem Gesetz.

(1) § 52, II. Kapitel VII des Sparkassengesetzes von 1924

Die erste und Hauptaufgabe, die Hilfe für in Schwierigkeiten geratene Sparkassen allgemein, deckt zunächst den gleichen Bereich, wie ihn der SGF deckt. Allerdings fehlt hier die einengende Voraussetzung, daß mit dem Interesse der Einleger auch das Interesse der Allgemeinheit eine Aufrechterhaltung der Sparkasse verlangen muß. Auch bei dieser Sicherung ist die Hilfe an die Voraussetzung gebunden, daß das betreffende Institut "zum Überleben fähig" sein muß (1). Hier ist wiederum zu beachten, worauf bei der Erörterung des SGF hingewiesen wurde; daß nämlich auf dem Umweg über diese Voraussetzung bei der Gewährung von Hilfe Faktoren bestimmend werden können, deren Erwägung beim SSF nicht expressis verbis vorgesehen ist, nämlich etwa der Umstand, ob sich das in Schwierigkeiten befindliche Institut an einem gut besetzten oder gar überbesetzten Bankplatz befindet oder nicht. So wird eine Hilfeleistung wohl nicht deshalb abgelehnt werden können, weil ein Bedürfnis für das Fortbestehen des Instituts nicht besteht, vielleicht aber deswegen, weil man auf Grund der großen Bankendichte und der daraus entstehenden Konkurrenz annehmen muß, daß eine Erholung des Instituts unwahrscheinlich ist. Es bleiben somit hier, genau wie bei der Hilfe durch den SGF, eine Reihe von möglichen Fällen, die kaum vorhersehbar sind und jedes Institut treffen können, bestehen, die es nicht erlauben, diese Sicherung vom Standpunkt des Einlegers aus als lückenlos anzusehen.

Der Fonds hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Er ist "das gemeinsame Eigentum der Sparkassen" (2). Die Verfügungsgewalt über die Mittel liegt bei einer Generalversammlung, die aus Vertretern aller Sparkassen besteht. Der Leiter der Sparkassenaufsicht hat ein Zutrittsrecht zu den Versammlungen dieses Gremiums. Von diesem Gremium wurde auch die Geschäftsordnung erlassen. Die Generalversammlung wählt als geschäftsführendes Organ einen Rat aus ihrer Mitte (3). Im Gegensatz zum SGF, der eine autonome Einrichtung unter starker Einflußnahme der Regierung und ohne weitgehende Berücksichtigung der Sparkassen selbst ist, ist der SSF eher als ein Organ der gesamten norwegischen Sparkassen anzusehen, das einer gewissen Einflußnahme durch den Staat unterliegt.

-
- (1) "... may be regarded as capable of survival." § 52, II, a des Sparkassengesetzes von 1924
(2) § 52, I des Sparkassengesetzes von 1924
(3) §§ 53, I und II; 54, I des Sparkassengesetzes von 1924

Jede Sparkasse ist durch § 51, II des Sparkassengesetzes gezwungen, einen jährlichen Beitrag von 2 % ihres Reingewinns an diesen Fonds zu zahlen. Das Gesetz begrenzt diese Pflicht zur Beitragszahlung allerdings dahingehend, daß sie erlöschen soll, wenn der Fonds 1 % der Einlagen aller Sparkassen erreicht hat. Die Beitragszahlungen stellen die erste Teilmasse dar, aus der der Fonds sich zusammensetzt. Die zweite Teilmasse ist im Jahre des Sparkassengesetzes - 1924 - von dem SSF übernommen worden. Es ist der seit 1921 freiwillig durch Beiträge gespeiste Sicherheitsfonds, der durch jährliche Zahlungen der Sparkassen gebildet worden war. Die dritte Komponente, aus der sich der gegenwärtige Fonds zusammensetzt, ist das Zinseinkommen, das aus der Anlage der Fondsmittel fließt. Die Fondsmittel müssen in leicht flüssig zu machenden, vom Staat garantierten Papieren angelegt oder als Sichteinlagen in "sicheren Banken" gehalten werden.

Der SSF belief sich Ende 1958 insgesamt auf rund 8,4 Mio Kronen (1). Er deckte somit rund 1,2 Promille, also gut 1/1000 aller Einlagen und sonstigen Fremdmittel der Sparkassen (2). Die im Vergleich zum elf Jahre jüngeren SGF kleine Bedeutung des Fonds erklärt sich nur zum Teil aus der kleineren Erhebungsgrundlage (Nettogewinn), die auch der höhere Erhebungssatz (2 % im Vergleich zu meist 1/20 % beim SGF) nicht ausgleichen konnte. Der andere Grund liegt darin, daß die Beitragszahlungen in den Jahren 1932 - 1949 ruhten und nur an den SGF Einzahlungen gemacht wurden.

Die Hilfeleistung im Rahmen der allgemeinen Hilfsaufgaben des Fonds für in Schwierigkeiten geratene Sparkassen wird mittels

- Anleihen an die Sparkassen oder
- Einlagen in die Sparkassen

gewährt. Seit 1921 hat der SSF insgesamt 105 Sparkassen unterstützt, und zwar mittels Anleihen. Der Gesamtbetrag aller seit 1921 gewährten Anleihen beläuft sich auf 11,8 Mio Kr. Gegenwärtig hat der Fonds keine Anleihen ausstehen (3). Der Fonds hat seit 1921 die Einlagen von

-
- (1) Der Sicherheitsfonds bilanziert nicht öffentlich. Die Daten beruhen auf brieflichen Angaben des Norwegischen Sparkassenverbandes
 - (2) In Höhe von 7.219 Mio Kr. Vgl. Tab.18,S. 157
 - (3) Über die Tätigkeit bestehen keine Veröffentlichungen. Die Daten sind briefliche Angaben des Norwegischen Sparkassenverbandes

Schulsparkassen bei Sparkassen voll garantiert, so daß keine Verluste für diese Art Einlagen entstanden sind. Ende 1957 garantierte der SSF Einlagen von Schulsparkassen von etwa 40 Mio Kr. Auf dem Gebiet der Sicherung gegen Verluste bei Sparkassen, die wegen ungesetzlichen Verhaltens der Geschäftsführung in Liquidation gehen mußten, hat sich nur ein einziger Fall ereignet, der vor dem zweiten Weltkrieg abgewickelt wurde.

D R I T T E R A B S C H N I T T :

Würdigung von Garantiefonds und Sicherheitsfonds

Bei einer Würdigung müssen beide Fonds gemeinsam betrachtet werden. Läßt man die beiden speziellen Sicherungsgebiete - Schuleinlagen und Verluste wegen ungesetzlicher Geschäftsführung - außer Betracht, so ergeben sich folgende Feststellungen für die beiden Sicherungseinrichtungen :

Die Fonds sehen eine Hilfeleistung an die Sparkassen nur unter bestimmten, erläuterten Bedingungen vor. Der Eintritt dieser Bedingungen im Ernstfall ist für den Einleger nicht vorhersehbar. Von seinem Standpunkt aus handelt es sich daher nicht um eine vollgültige Sicherung seiner Einlagen.

Die Angaben in der Tabelle 19 auf der nächsten Seite über Verluste, die Gläubiger von Sparkassen von 1930 bis Ende 1958 erlitten haben, erhehlen diese beschränkte Bedeutung der Sicherung. Danach gingen seit 1930 26 Sparkassen in Liquidation, während 49 Institute Vergleichsverfahren durchführen mußten. Für die Einleger entstanden dabei erhebliche Einbußen (1).

(1) Der größere Teil der Fälle ereignete sich vor Ende 1932. Die Angaben relativieren also insofern nur die durch den SSF gebotene Garantie. Die Angaben basieren auf brieflichen Mitteilungen des norwegischen Sparkassenverbandes

T a b e l l e 19

Verluste für Einleger bei Sparkassen seit 1930

=====		
Zahl der betroffenen Institute bei :	Vergleichs-/ Liquidationsquote	Verlustquote
I. Vergleichsverfahren :		
49 Sparkassen	42 - 90 %	10 - 58 %
II. Liquidationen :		
26 Sparkassen	12 - 75 %	25 - 88 %
davon :		
1 Sparkasse	12 %	88 %
1 Sparkasse	18 %	82 %
4 Sparkassen	25 - 50 %	50 - 75 %
16 Sparkassen	50 - 75 %	25 - 50 %
4 Sparkassen	über 75 %	unter 25 %

Quelle : Briefliche Angaben des Norwegischen Sparkassenverbandes.
Oktober 1959

Die Sicherungsmasse beider Sicherungseinrichtungen beträgt zusammen 42,9 Mio Kr. In Beziehung zum gesamten Volumen der zu sichernden Fremdmittel, die 7.219 Mio Kr betragen, stellt sich diese Sicherungsmasse auf rund 0,59 %. Sie hat damit erst gerade die Hälfte dessen überschritten, was nach dem Willen des Gesetzgebers seinerzeit allein durch den SSF aufgebracht werden sollte. Gemessen an den Verbindlichkeiten Ende 1958 ist die Solllhöhe des SSF - mit 1 % - 72,2 Mio Kr. Zusammen mit der gesetzlich festgelegten Höhe des SGF von 30 Mio Kr ergibt das eine gemeinsame Solllhöhe von 102,2 Mio Kr Ende 1958. Demgegenüber hatte die Masse beider Fonds erst 42,9 Mio Kr und damit rund 42 % der Solllhöhe erreicht. Dieses Verhältnis würde noch ungünstiger werden, wenn man die Sollmenge des SGF von 30 Mio Kr nicht absolut setzte, sondern als Prozentsatz aller Verbindlichkeiten Ende 1932 nähme und diesen Prozentsatz als heutige Sollmenge ansähe.

Gemessen an den durchschnittlichen gesamten Fremdmitteln einer Sparkasse der mittleren Größenordnung, die rund 12 Mio Kr betragen, ist die gemeinsame Sicherungsmasse so groß, daß sie nur knapp die gesamten Fremdmittel von 7 Instituten der mittleren Größe decken könnte.

VIERTER ABSCHNITT :

Die Sicherung der Einlagen bei Banken durch den Garantiefonds der privaten Aktienbanken (Private Aksjebankers Garantifond) von 1938

Der Garantiefonds ist eine freiwillige Einrichtung der norwegischen Privatbanken, die auf der Jahresversammlung des norwegischen Bankenverbandes im Jahre 1938 beschlossen und am 1.1.1939 in Kraft gesetzt wurde. Obwohl dieser Fonds auf freiwilliger Grundlage entstand, waren in ihm bei der Gründung bereits 99 % des Kapitals aller Aktienbanken vertreten. Trotz leichter Schwankungen im Mitgliederbestand hat der Fonds immer nahezu die Gesamtheit aller Privatbanken umfaßt. Er kann daher in Hinsicht auf seine Bedeutung den Sparkassenfonds, denen jeweils alle Institute angehören, gleichgestellt werden. Die Bestimmungen über den Fonds sind in einem Statut niedergelegt (1).

Das Objekt dieser Sicherung ist die Unterstützung, ganz allgemein, von Mitgliedsbanken, die Hilfe beantragen. Das Objekt unterliegt jedoch, genau wie bei den Sparkassenfonds, insofern Einschränkungen, als folgende Voraussetzungen an die Gewährung des Beistandes geknüpft sind, die denen der Sparkassenfonds sehr ähnlich sind. Es muß :

- die Aufrechterhaltung des Instituts ratsam sein, weil das Interesse
 - a) der Öffentlichkeit im allgemeinen oder
 - b) der Einleger und anderen Gläubiger der Bank es verlangt, und

(1) Die von der Generalversammlung des Bankenverbandes am 15.12. 1938 angenommenen Statuten sind nicht veröffentlicht. Die folgenden Darstellungen beruhen auf einem vom Norwegischen Bankenverband freundlicherweise übersandten hektographierten Statut in englischer Sprache

- die Aussicht vorhanden sein, daß das Institut mit Hilfe der Unterstützung den Geschäftsverkehr fortführen und seine Liquidität wiedererlangen können wird (1).

Der Unterschied gegenüber den Sparkassenfonds besteht darin, daß hier entweder das Interesse der Gläubiger oder das der Öffentlichkeit eine Aufrechterhaltung des Instituts verlangen muß, nicht aber beide gemeinsam. Dieser Wegfall des Kriteriums, das bereits, *cum grano salis*, mit "Bedürfnis" umschrieben wurde, erweitert den Bereich des Garantieobjektes gegenüber den Sparkassenfonds. Nötig ist aber auch hier, daß die Lebensfähigkeit des Instituts in Zukunft gewährleistet ist.

Der Garantiefonds besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit. Ebenso ist das Vermögen verselbständigt, obwohl es sich wirtschaftlich in den Händen der einzelnen Mitgliedsbanken befindet. Der Fonds wird von einem Komitee verwaltet, das aus 5 Vertretern der Mitgliedsbanken besteht. Ein 6. Mitglied ist der jeweilige Leiter der Banken- und Sparkassenaufsicht. Dieses Komitee trifft die Entscheidung über die Gewährung von Unterstützungen. Das Komitee ist der Generalversammlung der norwegischen Privatbanken verantwortlich (2).

In ihrer Konstruktion erinnert die Einrichtung stark an den SSF. Die staatliche Einflußnahme bei diesem Fonds ist aber insofern geringer, als eine Bestätigung der Statuten und der Geschäftsordnung durch den König nicht vorgesehen ist und bei Entscheidungen über Gewährung von Unterstützung keine Vertreter des Finanzministeriums herangezogen werden müssen.

§ 3 a des Status bestimmt :

"Das Kapital des Fonds, das seine Verpflichtungen deckt, wird durch Garantieerklärungen der Mitglieder beschafft".

Der Fonds verfügt also nicht direkt über ein Barvermögen, sondern über eine unter die Mitgliedsbanken verteilte Masse von Verpflichtungen. Diese Verpflichtungen der Banken lauten darauf, daß sie eventuelle, zu Lasten des Fonds bestehende Garantien ihrerseits bis zu einer bestimmten Höhe voll decken, das heißt für ihre Erfüllung bürgen und im Falle einer Beanspruchung des Fonds aus dessen abgegebenen Garantieerklärungen - die auch Bürgschaften sind - ihrerseits für diese Beanspru-

(1) Vgl. § 1. a der Statuten des Garantiefonds

(2) Vgl. §§ 1. a, 5. a, 4. a, 6 der Statuten des Garantiefonds

chung aufkommen. Die Garantieerklärungen werden jährlich von den Banken abgegeben und summieren sich. Die jährliche Beitragsleistung in Form dieser Erklärungen ist auf 1,5 Promille der Einlagen festgelegt, die sich am 1. April in der Bank befinden. Die Beiträge laufen so lange, bis der Gesamtbetrag der Erklärungen 1,5 % der Einlagen erreicht hat (1). Als Sicherheit für ihre Verpflichtungen ist jede Bank gehalten, bei Abgabe jeder neuen Garantieerklärung einen entsprechenden Betrag in Form von staatlichen oder vom Staat garantierten Obligationen bei der Bank von Norwegen zu hinterlegen. Diese Einlagen geschehen aber immer noch auf den Namen der einzelnen Bank, nicht auf den des Fonds. Der Posten der Garantieerklärungen figuriert außerhalb der Bankbilanzen, da sie wegen ihres Eventualcharakters nicht als Verbindlichkeiten angesehen werden können.

Die Sicherungsaktionen werden erst durch einen Antrag der in Schwierigkeiten geratenen Bank ausgelöst. Auf den Antrag hin werden die Verhältnisse der beantragenden Bank von einem Untersuchungsausschuß geprüft und ein Prüfungsbericht, zusammen mit einer Empfehlung über die Höhe und einzelnen Bedingungen der zu gewährenden Hilfe, dem Komitee vorgelegt. Dieses entscheidet dann über den Antrag. Die Hilfe wird vorzugsweise auf zwei Wegen geleistet :

- durch Indossamente des Fonds und
- durch Stellung von Bürgschaften durch den Fonds, um der beantragenden Bank damit die Aufnahme von Krediten, neuem Aktienkapital oder Einlagen besonderer Art zu ermöglichen (2).

Durch die Indossierung und die Bürgschaftserklärung übernimmt der Fonds die Garantie - bei der Bürgschaft als selbstschuldnerischer Bürge - für die Rückzahlung der auf Grund der Unterschrift oder der Erklärung an die Bank gewährten Kredite. Die Garantie kann also überhaupt nur dann ihre Funktionen erfüllen, wenn die Bank Kreditgeber findet. Zwar besteht kein Risiko für den Kreditgeber der Bank, da die Garantie des Fonds gegeben wird. Aber es sind gesamtwirtschaftliche Lagen denkbar, in denen die Erlangung von Krediten für die einzelne Bank ohnehin sehr schwierig ist und unter den besonderen Umständen dieses Verfahrens noch schwieriger sein dürfte. Hat die Bank jedoch einen Kredit erlangt und ist sie nicht in der Lage, ihn zurückzuzahlen, so wird der Fonds vom Kreditgeber be-

(1) § 3. a und b der Statuten des Garantiefonds

(2) § 1. b der Statuten des Garantiefonds

anspricht. Für diesen Fall ist vorgesehen, daß zunächst die als Gegenwert ihrer Garantieerklärungen hinterlegten Wertpapiere der schuldnerischen Bank selbst eingezogen und zur Befriedigung des Gläubigers verwertet werden. Die darüber hinausgehenden Summen werden dann durch Verwertung der hinterlegten Wertpapiere der anderen Banken gewonnen. Wenn die Summe der Beanspruchung endgültig feststeht, wird sie auf die gesamten Banken im Verhältnis der abgegebenen Garantieerklärungen verteilt. Die Banken sind dann verpflichtet, ihren Bestand an Garantieerklärungen durch Wiederaufnahme ihrer jährlichen "Beitragszahlungen" solange aufzufüllen, bis er erneut 1,5 % ihrer Einlagen erreicht hat (1).

Da die Sicherungsmasse als ein Satz der Einlagen aller Banken festgelegt ist, variiert ihr Sollstand von Jahr zu Jahr. Auf Grund der Einlagen des Jahres 1939 betrug der Sollstand 15 Mio Kr. Auf Grund der Einlagen des Jahres 1958, die Ende Dezember 7.100 Mio Kr betrugen, wäre der Sollstand 106,5 Mio Kr. Tatsächlich belief der Fonds sich auf 79,2 Mio Kr, also auf rund 3/4 seines Sollstandes (2).

Seit dem Wirken des Fonds seit Januar 1939 ist keine Bank auf Grund von Zahlungsunfähigkeit geschlossen, kein Antrag auf Unterstützung gestellt und folglich eine Hilfe nicht gewährt worden (2).

Der Fonds vermeidet eine Zentralisierung der Sicherungsmittel, indem er sie in den Händen der Mitgliedsbanken beläßt, jedoch die volle Verfügungsgewalt über diese Mittel hat. Er verbindet mit dieser Konstruktion die Vorteile einer dezentralen Verwaltung mit den Vorteilen einer zentralen Entscheidungsstelle, die schnelle Beschlüsse fassen kann. Für die Mitgliedsbanken ergeben sich daraus, neben den geringen Verwaltungskosten, die Vorteile, daß ihre Beiträge zu dem Fonds für sie keinen Entzug der eigenen Mittel mit sich bringen. Sie stellen insofern einen Entzug dar, als sie nicht anderweitig in bestimmten Papieren angelegt werden können; die Zinsen fließen den Banken aber weiterhin in vollem Umfang zu. Der Nachteil des Fonds liegt in der Beschränkung der Funktionen der Sicherungsmasse auf die Abgabe von Bürgschaftser-

(1) § 3. e der Statuten des Garantiefonds

(2) Zahlen über den Fonds werden nicht veröffentlicht. Die Daten sind briefliche Angaben des "Economic Research Institute of the Commercial Banks of Norway".

klärungen. Sie entheben die Garantiebank damit noch nicht der Sorge um einen Kreditgeber zur Überbrückung der Schwierigkeiten. Doch dürfte hier vor allem eine solidarische Hilfe durch die Mitgliedsbanken eine Lösung für den Ernstfall bieten.

Der Fonds ist zu charakterisieren als eine indirekte und bedingte Sicherung. Das Spezifische an dem Merkmal der Indirektheit liegt darin, daß die Garantie nicht nur nicht gegenüber dem Einleger gilt, sondern nicht einmal gegenüber der Bank, sondern daß vielmehr die Garantie nur dann in Kraft tritt, wenn ein Dritter sich zur Hilfeleistung bereitfindet. Sie gilt dann diesem Dritten gegenüber.

Daß mit der Einrichtung des Fonds die Frage der Sicherung der Einlagen in Norwegen noch durchaus nicht als abschließend geregelt angesehen wird, geht daraus hervor, daß einem 1950 eingesetzten Untersuchungsausschuß die Bearbeitung der Frage aufgetragen wurde,

"ob die Depositengelder teilweise oder ganz vom Staat garantiert und ob die gegenwärtigen privaten Bankinstitutionen ganz oder teilweise vom Staat übernommen werden" (1)

sollen. Die Initiative hat jedoch damals nicht zu einer gesetzlichen Regelung geführt.

(1) Vgl. Artikel "Norwegische Banken unter sozialistischer Lupe." in ZfK 1950. Nr. 15. S. 361

SECHSTES KAPITEL:

=====

DIE SICHERUNG DER EINLAGEN BEI SPARKASSEN IN SCHWEDEN =====

DURCH DIE SPARKASSEN - SICHERHEITSKASSE

=====

Die rund 450 schwedischen Sparkassen mit ihren über 1.200 Niederlassungen und ihrer Sparkassenbank stellen einen Hauptbereich des schwedischen Kreditwesens dar. Neben ihnen stehen die Depositenbanken, die, gemessen an der Höhe der gehaltenen Einlagen, die Sparkassen an Bedeutung um ein knappes Fünftel überragen. Der weitaus überwiegende Teil des Eigenkapitals dieser Banken wird von den 5 Großbanken gehalten. Schließlich sind als letzte Gruppe von Kreditinstituten, die Einlagen des Publikums verwalten, die Landwirtschaftskassen zu nennen, die den deutschen ländlichen Kreditgenossenschaften entsprechen. Ihre Betrachtung unterbleibt hier aus Gründen der systematischen Beschränkung.

Die Sparkassen und Depositenbanken sind zwar juristisch klar gegeneinander abgegrenzt, jedoch besteht keine vom Gesetz her verordnete Spezialisierung auf bestimmte Geschäfte. Beide Gruppen konkurrieren daher miteinander auf den meisten Geschäftsgebieten. Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt Aufschluß über die Gesamthöhe der von Sparkassen verwalteten Einlagen und ihres Eigenkapitals. Zum Vergleich sind die entsprechenden Zahlen über Banken wiedergegeben (Vgl. Tabelle 20, nächste Seite !).

Die Sparkassen betreiben ähnlich wie die Banken alle Arten von Passivgeschäften und nehmen insbesondere alle Arten von Einlagen entgegen, also

- Scheckeinlagen,
- Kündigungseinlagen mit 14-tägiger Kündigungsfrist,
- Einlagen in "Kapitalrechnung" (2 - 4 Monate),
- Einlagen in "Kapitalansammlungsrechnung" (4 - 6 Monate),
- Einlagen in Sparrechnung.

Die Höhe der Einlagen je Einleger ist bei der "Kapitalansammlungsrech-

T a b e l l e 20

Gesamte Einlagen und sonstige Passiva der schwedischen Sparkassen und Banken, Ende 1958, in Mio Kr

	Sparkassen	Banken
Einlagen	13.442 (1)	15.987 (1)
Reserven	504	391
Sonstige Fonds	3 (3)	174 (4)
Grundkapital	- (5)	718 (6)
Sonstige Passiva	50	2.751

Quelle : Sparkassen : Sveriges Riksbank. Arsbok. 1959. (Mit englischen Erläuterungen) p.134 f

Banken : Sveriges Riksbank. Arsbok. 1958. p.106 f

- (1) Sparkassen : Depositors' balances. Banken : Sight and other deposits. Im übrigen vgl. die Aufzählung der Einlagen-Arten S.171, unten
- (2) Reserve funds
- (3) Other funds
- (4) Contingency funds
- (5) Nicht ausgegliedert in der genannten Quelle. Laut Mitteilung des schwedischen Sparkassenverbandes betrug das Grundkapital (= Grundfonds) 0,728 Mio Kr
- (6) Capital
-

nung" auf 100.000 und bei Sparrechnung auf 15.000 Kr begrenzt. Einlagen auf Scheckrechnung werden erst seit 1956 entgegengenommen und haben bisher noch keine große Bedeutung erlangt (1). Eine weitere, das Passivgeschäft betreffende und im Hinblick auf die zu erörternden Fondsbildungsmaßnahmen wichtige Bestimmung ist die Festlegung eines bestimmten Verhältnisses, das zwischen Gesamteinlagen und Eigenkapital bestehen muß und das nicht überschritten werden darf. Maßgebend sind hier zwei Sätze. Sie bedeuten im großen und ganzen, daß die eigenen Mittel mindestens rund 2 % des Einlagenbestandes ausmachen müssen (2). Aus dieser Vorschrift nun ergibt sich für die Sparkassen, deren Einlagen sich ständig vermehren, das Problem, das Eigenkapital dauernd zu vergrößern. Eine Lösung dieses Problems durch Erhöhung des Grundkapitals schließt sich dadurch aus, daß das Grundkapital, hier Grundfonds genannt, eine einmalige, aus Anlaß der Gründung der Sparkasse gemachte Stiftung oder gar nur ein Vorschuß ist, dessen allmähliche Rückzahlung bereits in den Statuten vorgesehen ist. Eine nachträgliche Erhöhung dieser Masse kommt also nicht in Betracht. Es bleiben somit für die Sparkassen noch zwei Möglichkeiten offen. Die erste besteht darin, die eigenen Mittel durch Bildung eines Reservefonds aus den jährlichen Gewinnen zu erhöhen. Eine zweite Möglichkeit mußte jedoch für die Sparkassen erschlossen werden, deren Einlagen zu stark wuchsen oder deren Gewinne für die erforderliche Reservenbildung nicht ausreichten.

Der Garantiefonds und die Schwedische Sparkassen-Garantiekasse sind die beiden Einrichtungen, die hier Abhilfe schaffen sollen. Aus ihrer Aufgabenstellung, die soeben abgeleitet wurde, geht bereits deutlich hervor, daß sie trotz ihrer Bezeichnungen nichts mit dem Problem der Garantieung der Einlagen zu tun haben, da sie nur dazu dienen sollen, ohne Rücksicht auf die Liquidität und die Solidität einer Sparkasse, ihr die Einhaltung bestimmter gesetzlicher Erfordernisse in bezug auf die Eigenmittel zu ermöglichen. So ist der Garantiefonds eine Kapitaleinlage in die Sparkasse, die ihr auf Beschluß der Vertrauensmänner, dem obersten beschließenden Organ jeder Sparkasse, entweder von diesen selbst oder von Drit-

(1) Vgl. O. Sahlin; Ein neues Sparkassengesetz in Schweden. Das Sparwesen der Welt 1955. Nr. 5. S. 186 ff und I. Vikbladh; Das schwedische Bankwesen. ÖBA 1957. Nr. III. S. 111 ff. Die Bezeichnungen "Kapitalrechnung" und "Kapitalansammlungsrechnung" wurden vom letztgenannten Autor übernommen. Vgl. a. a. O. S. 115

(2) Vgl. O. Sahlin : Ein neues Sparkassengesetz ... S. 186

ten gewährt wird und praktisch Eigenkapital darstellt (1). Es steht frei, dem Kapitalgeber dieses Garantiefonds einen Zins zu zahlen oder nicht. - Die 1926 freiwillig gegründete Schwedische Sparkassen-Garantiekasse dagegen greift dort helfend ein, wo kein zur Einlage bereites Kapital von den Vertrauensmännern oder Dritten aufgebracht werden kann (2). Die Ende 1958 in Sparkassen gehaltenen Garantiefonds beliefen sich auf 2,7 Mio Kronen (3).

In den folgenden Abschnitten wird also nur die Sicherheitskasse der Sparkassen darzustellen sein, der echte Sicherungsaufgaben zufallen.

ERSTER ABSCHNITT :

Die Sparkassen-Sicherheitskasse (Sparbankernas Säkerhetskassa) aus dem Jahre 1934. Gestalt und Funktionsweise

Die SSK wurde durch das "Gesetz über die Sicherheitskasse für Sparkassen" vom 15. 6. 1934 gegründet. Die Gründung dieser Sicherheitseinrichtung ist als ein Ausdruck dafür anzusehen, daß die Verbindlichkeiten der schwedischen Sparkassen weder eine staatliche noch eine Gemeindegarantie besitzen. § 6 des Gesetzes bestimmt, daß aus den Kassenmitteln

- Beihilfen gegeben werden dürfen an Sparkassen,
 - a) deren Eigenmittel als Folge von Verlusten den Betrag unterschreiten, der im Verhältnis zu den Einlagen gesetzlich erforderlich ist;

-
- (1) Vgl. § 16 des Sparkassengesetzes von 1955. (Lag om Sparebanker)
 - (2) Vgl. O. Norbeck ; The Swedish Savings Banks. Fourth International Summer School for Savings Bankers. 1954. Herausgeg. vom Internationalen Institut des Sparwesens. p. 16
 - (3) Briefliche Mitteilung des Schwedischen Sparkassenverbandes

- b) die sonst auf Grund von eingetretenen oder zu erwartenden Verlusten in Schwierigkeiten kommen oder zu kommen drohen.
- eine angemessene Entschädigung gezahlt werden kann an Einleger von Sparkassen, die in Liquidation oder Konkurs gegangen sind.

Das Objekt der Sicherung ist hier, gegenüber den norwegischen Fonds, wesentlich erweitert, indem die Sicherung auf bereits geschlossene Institute ausgedehnt wird. Das bedeutet mit anderen Worten, daß die Sicherung auch direkt dem Einleger gegenüber zur Wirkung kommen kann.

Die vorgesehene Hilfe für noch arbeitende, in Schwierigkeiten geratene Sparkassen zerfällt in zwei Unterobjekte. Das erste deckt sich zunächst mit dem Objekt des Garantiefonds und der Garantiekasse, indem auch hier die Mittel zur Ausfüllung der Lücke dienen sollen, die im Verhältnis von Einlagen zu Eigenmitteln besteht. Jedoch ist hier die Hilfe nur für den Fall vorgesehen, daß diese Lücke als eine Folge von Verlusten entstanden ist, nicht etwa nur durch eine schnelle Entwicklung des Einlagenbestandes. Auch die zweite Aufgabe deckt Folgen von eingetretenen Verlusten, jedoch sind hier ausdrücklich alle sonstigen Schwierigkeiten einbezogen, die sich auf Grund von Verlusten für eine Sparkasse ergeben können. Während im ersten Falle, bei Überschreitung des Einlagen-Eigenmittel-Verhältnisses, keine materielle Schwierigkeit im Sinne einer Liquiditätsklemme vorliegt, sondern nur eine Übertretung einer gesetzlichen Vorschrift, ist im zweiten Falle immer eine echte Schwierigkeit gegeben. Das Objekt besteht also, zusammengefaßt, in der Beseitigung von Folgen materieller oder formeller Art, die sich aus eingetretenen Verlusten ergeben.

Das zweite Hauptobjekt ist die Entschädigung von Einlegern von liquidierten Sparkassen. Hier liegt eine Wertsicherung vor; auch hier ist allerdings dem Einleger kein Anspruch auf die Erhaltung des Wertes seiner Einlage direkt übertragen, sondern es ist dies nur eine verpflichtende Aufgabe der SSK, ohne vom Einleger erzwingbar zu sein. Zudem besteht eine "Verpflichtung" nur zur Leistung einer angemessenen Entschädigung. Was das im einzelnen heißt, ist nicht festzulegen und wird zudem wohl auch entscheidend von dem jeweiligen Ausmaß der zur Entschädigungsleistung zur Verfügung stehenden Kassenmittel abhängen. Damit dürfte diese Sicherung als stark bedingt anzusprechen sein.

Wichtig ist bei der Abgrenzung beider Hauptobjekte, daß die Sicherungsaktion nicht erzwungen werden kann, weder von der Sparkasse im ersten,

noch von den Einlegern im zweiten Falle (Konkursentschädigung). Es heißt ausdrücklich, daß die Kassenleitung diese Hilfen "nach Prüfung jedes einzelnen Falles und nach Bedingungen, die der Vorstand bestimmen soll, gewähren darf". Somit ist für den Einleger in bezug auf den Wert seiner Einlage immer ein Unsicherheitsfaktor gegeben, von der Unsicherheit, die aus der Beschränktheit der Mittel herrührt, ganz abgesehen.

Es fällt auf, daß der Fall nicht erwähnt ist, in dem eine Sparkasse nicht durch Verluste, sondern durch plötzliche große Abhebungen in Schwierigkeiten gerät. Offenbar ist dieser Fall nach dem Gesetzestext nicht unter die allgemeinen Hilfsaufgaben zu subsumieren. Die Einleger sind in einem solchen Falle somit auf Entschädigung im Konkursverfahren angewiesen, wenn die Sparkasse nicht anderweitig genügend Hilfe für die Überbrückung solch einer Notlage erhalten sollte.

Der Träger der Sicherung besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. Die Geschäftspolitik und die Statuten werden festgelegt von dem Vorstand der Sicherheitskasse, in dem die Sparkassen vertreten sind. Der Vorstand ernennt einen Kassenleiter. Die Kassenleitung ist in einer Reihe von Entscheidungen an die Weisungen des Sparkassenaufsichtsamtes gebunden, der sogenannten "Sparkasseninspektion".

Die Sicherungsmasse wurde durch das Gesetz von 1934 auf 10 Mio Kr festgelegt. Sie sollte aufgebracht werden durch jährliche Beiträge der Sparkassen in Höhe von 0,2 Promille der am Ende des vergangenen Jahres verwalteten fremden Mittel.

Z W E I T E R A B S C H N I T T :

Darstellung und Würdigung des Wirkens der SSK

Die Sicherungsmasse der SSK ist bisher noch keinmal beansprucht worden. Nur ein einziges Mal, vor mehreren Jahren, ist ein Antrag auf Hilfe gestellt worden. Im Laufe des Verfahrens erwies sich eine effektive Hilfeleistung dann aber als überflüssig. Das Wachstum der Kassenmittel konnte somit einen ungestörten Verlauf nehmen und erreichte bereits im Jahre

1945 die vorgesehene Grenze. Ende 1945 belief sich der Fonds auf 10,5 Mio Kr. Von da ab sind keine Beiträge mehr von den Sparkassen geleistet worden. Seitdem wuchs der Fonds der Kasse nur durch die Erträge der Anlagen, und zwar um 3,28 Mio bis Ende 1958. Damit erreichten die Fondsmittel etwas über 1 Promille der gesamten Einlagen der schwedischen Sparkassen. Der Jahresbericht der SSK weist die beiden Teile des Fonds, den aus den Beiträgen (Kapitalkonto) angesammelten und den aus den Gewinnen zuwachsenden (Gewinnfonds), getrennt aus. Die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt die beiden Teile des Fonds Ende 1945 und Ende 1958 (Vgl. Tabelle 21, nächste Seite!).

Von den beiden Sicherungsaufgaben der Kasse ist die erste präventiver Natur. Die SSK kann bereits bei Schwierigkeiten eingreifen, die einer Sparkasse begegnen; die zweite ist restitutiv, indem sie gegenüber dem Einleger die Folgen einer Wertminderung des Sparkassenvermögens ausgleichen kann. Vom Standpunkt des Einlegers aus ist die zweite die ihn direkt angehende und die, die letztlich über den Wert und das Schicksal seiner Einlage entscheidet, da nun einmal beide Sicherungen bedingter und nicht erzwingbarer Natur sind.

Wenn also die erste Sicherung nicht eingreift und die in Schwierigkeiten geratene Sparkasse nicht gestützt wird, so besteht für den Einleger immer noch die Möglichkeit, daß seine Einlagen im Verlaufe der - möglicherweise - anschließenden Liquidation durch einen Eingriff der Kasse entsprechend ihrer zweiten Sicherungsaufgabe gesichert wird. Das Verhältnis dieser beiden Sicherungen zueinander ähnelt zunächst dem von Ausgleichspflicht und Gewährträgerhaftung der Gemeinde bei den Sparkassen der Bundesrepublik. Jedoch ist der entscheidende Unterschied zu beachten, der darin liegt, daß die hier besprochene Sicherung eine verhältnismäßig enge wirtschaftliche Grenze hat. Sie liegt in der geringen Höhe der Sicherungsmasse.

Aber auch innerhalb des Rahmens, den die Sicherungsmasse darstellt, wäre es interessant, die Sicherung unter wirtschaftlichem Blickwinkel zu würdigen. Der rechtliche Rahmen ist so elastisch gestaltet, daß die faktische Handhabung beider Instrumente sehr verschiedenartige Wege gehen kann, deren jeder vom wirtschaftlichen Standpunkt aus verschieden beurteilt werden muß: Wird etwa das Schwergewicht der Politik darauf liegen, den Instituten früh zu Hilfe zu kommen, um Liquidationen zu vermeiden, oder wird man es vorziehen, Entschädigungen in Konkursverfahren auszuzahlen? - Eine Praxis besteht bisher nicht. Daher lassen

T a b e l l e 21

Die Mittel der Sparkassen-Sicherheitskasse Ende 1945 und 1958, in Mio Kr

	Ende 1945	Ende 1958
Kapitalkonto (eingezahlte Beiträge)	9,265	9,265
Gewinnfonds (angesammeltes Zins- einkommen)	1,235	4,514
Gesamter Fonds der Sicherheitskasse	10,500	13,779

Quelle : Sparbankernas Säkerhetskassa : Styrelse- och Revisionsberättelser för År 1958. Stockholm 1959. o.S. und briefliche Angaben des Schwedischen Sparkassenverbandes

sich keine Schlüsse ziehen. Zudem wird die zukünftige Politik davon abhängen, ob die Sicherungsfälle vereinzelt auftreten oder es sich um eine Krise handelt, die die Mittel des Fonds zu erschöpfen droht. Im ersteren Falle mag die Hilfe großzügiger sein, im zweiten mag man sich vielleicht auf das Ziel einer "angemessenen" Entschädigung der Einleger in Liquidationen beschränken müssen. Eine Spekulation in die Zukunft ist jedoch zu ungesichert, als daß sich eine Würdigung der Einrichtung darauf aufbauen ließe.

SIEBENTES KAPITEL:

=====

DIE SICHERUNG DER EINLAGEN BEI DEN TRUSTEE SAVINGS ===== BANKS UND DER POST OFFICE SAVINGS BANK IN GROSS- ===== BRITANNIEN =====

Die wichtigsten Gruppen des Kreditwesens Großbritanniens sind die Londoner Clearingbanken, die Diskonhäuser, die Sparkassen (Trustee Savings Banks), die Postsparkasse und die Building Societies. Das Bankgeschäft liegt praktisch ausschließlich in den Händen der 11 Clearingbanken. Neun Zehntel des Geschäftsvolumens entfallen dabei allein auf die 5 Großbanken (1). In dieser Gruppe befindet sich auch der größte Teil der Einlagen des Landes.

Nicht von Interesse im Rahmen der Untersuchung sind die den Clearingbanken vorgelagerten Londoner Diskonhäuser, die das Wechselgeschäft betreiben und sich bei den Banken durch Rediskont finanzieren, nicht aber durch Einlagen. Wenig Bedeutung haben die Einlagen auch für die Building Societies. Die Hauptfinanzierungsquelle dieser Realkreditinstitute stellen die Anteile ihrer Mitglieder dar. Nach den Clearingbanken folgen an Bedeutung auf dem Gebiet der Einlagen die Postsparkasse und die 84 Trustee Savings Banks mit ihren "Ordinary" und ihren "Special Investment Departments".

Das "normale" Geschäft der Sparkassen ist die Entgegennahme von Einlagen auf normalen Konten oder : im Ordinary Department. Diese Einlagenform steht jeder beliebigen Person, bis zu einem Höchstbetrag von 3.000 £ (2) pro Person, offen. Der Zins für diese Einlagen ist staatlich festgesetzt und liegt bei 2,5 % (2). Für Abhebungen können Vor-Abkün-

(1) Barclay's Bank, Lloyd's Bank, Midland Bank, National Provincial Bank und Westminster Bank

(2) Zahlen aus: Trustee Savings Banks Association : Trustee Savings Banks Yearbook 1959. Fakenham/Norfolk 1959. p.16

digungen verlangt werden. Die Sparkassen müssen alle normalen Einlagenmittel ihrerseits auf den Namen der Commissioners bei der Bank of England einlegen (1). Ausgenommen ist ein Satz, der als Liquiditätsreserve zurückbehalten werden darf und der praktisch bei 1 % liegt, sowie bestimmte, durch die Commissioners jeweils zu genehmigende Sonderbeiträge. Der den Sparkassen von den Commissioners gewährte Zins ist ebenfalls festgesetzt. Die Marge dient zur Deckung der Verwaltungskosten der Sparkassen. Die Commissioners ihrerseits legen die Mittel in Anleihen des Staates, der Gemeinden und der verstaatlichten Unternehmen an.

Einlagen im Special Investment Department dürfen nur von Personen getätigt werden, die bereits normale Einleger der Sparkasse sind. Die Maximalhöhe dieser Einlagen ist pro Person auf 2.000 £ begrenzt. Bei dieser Einlagenart sind die Commissioners nicht eingeschaltet, sondern die Sparkassen legen sie nach strengen Vorschriften selbst an. Käufe und Verkäufe ihrer Anlagenpapiere müssen jedoch von den Commissioners fallweise genehmigt werden. Die Anlagevorschriften sichern auch hier, daß die Mittel dem Finanzbedarf von Staat, Gemeinden und verstaatlichten Unternehmen zugute kommen.

Beide Abteilungen oder Departments einer jeden Sparkasse stellen also zwei völlig verschiedene Geschäfte dar, die nur durch das Rechtssubjekt der Sparkasse miteinander verbunden sind. Ihre einzige finanzielle Verknüpfung ist die Reserve der Kassenhaltung, die beiden Geschäftszweigen gemeinsam dient. Aus dieser Aufspaltung der Sparkassen - beide Abteilungen haben in der Nachkriegszeit völlig verschiedene Entwicklungen genommen - ergibt sich die ebenfalls differenzierte Regelung der Garantie. Es ist zu bemerken, daß von den 84 britischen Sparkassen mit ihren 1.335 Zweigstellen nur 75 Sparkassen das Special Investment-Geschäft betreiben.

Die Tabellen 22, 23 und 24 auf der folgenden Seite geben einen Überblick über die Bedeutung der Einlagen bei den drei Gruppen: Clearingbanken, Postsparkasse und Sparkassen. Wegen des besonderen Charakters

(1) Vgl. Sec. 36 der Model Rules for T.S.B. (Sparkassen-Mustersatzung). C.L. Lawton: Model Rules for T.S.B. with a Commentary. Herausgeg. von der T.S.B. Association. (London 1951) p. 67. "... paid into and invested in the Bank of England in the names of the Commissioners..."

T a b e l l e 22

Einlagen bei den Londoner Clearingbanken, Ende 1957 und 1958, in Mio Pfund

	1957	1958
1. Current Accounts	4.192,3	4.318,7
2. Deposit and other Accounts	2.736,7	2.879,9
3. Gesamte Einlagen	6.929,0	7.198,6

Quelle : Barclay's Bank Review. February 1959. p.17

T a b e l l e 23

Bestände und Entwicklungen der Einlagen bei der Postsparkasse, 1957 und 1958, in Mio Pfund

	1957	1958
1. Anfangsbestand	1.688,0	1.676,6
2. Einzahlungen (+)	456,3	452,1
3. Zinsen (+)	40,7	39,9
4. Auszahlungen (-)	508,4	523,0
5. Endbestand	1.676,6	1.645,6

Quelle : Post Office Savings Bank : Account of all deposits received and paid during the year ended 31 st December, 1957 ... (and 1958). p.3 (p. 3)

T a b e l l e 24

Spareinlagen und treuhänderische Einlagen bei den Trustee Savings Banks, Ende des Geschäftsjahres (20.11.) 1957 und 1958, in Mio Pfund

	1957	1958
1. Spareinlagen im Ordinary Department	823,3	822,8
2. Spareinlagen im Special Investment Department	316,8	342,6
3. Spareinlagen zusammen	1.140,1	1.165,4

Quelle : Trustee Savings Banks Yearbook 1959. p. 106 f

der Einlagen jeder Gruppe sind die Angaben getrennt gemacht worden.

Zur Sicherung der Einlagen in den Banken bestehen keine Einrichtungen. Die Maßnahmen zur Sicherung bei den Sparkassen sind, entsprechend der Struktur des Spargeschäfts, das sich in das normale und das spezielle Investitionsgeschäft gliedert, differenziert. Für das normale Geschäft, das heißt für die in diesem Geschäft entgegengenommenen Einlagen, besteht eine Rückzahlungsgarantie des Staates. Weiterhin besteht ein gegenseitiger Hilfsfonds, der jedoch im Verhältnis zur Rückzahlungsgarantie nur Randbedeutung hat. Für das spezielle Investitionsgeschäft besteht ein Zwang zur Anlage der Mittel in staatlichen Papieren, zum anderen werden Verluste, die die Sparkassen in diesem Geschäft erleiden, von den Commissioners for the Reduction of the National Debt (kurz : Commissioners) aus den Mitteln eines Garantiefonds gedeckt. Auch für Einlagen bei den Postsparkassen besteht eine Garantie.

ERSTER ABSCHNITT :

Die Sicherung der Einlagen in den Ordinary Departments

I. Die Regierungsgarantie

Im Sparkassengesetz garantiert die Regierung gegenüber den Sparkasseneinlegern die Rückzahlung aller im Ordinary Department gemachten Einlagen (1). Die Regierung garantiert die Rückzahlung gemäß den vereinbarten Bedingungen; das bedeutet also praktisch gemäß den Bestimmungen der Mustersatzung. Danach kann zwar jede Einlage unbeschränkt ausbezahlt werden, jedoch können die Abhebungen auf wöchentliche Maxi-

(1) Die letzte Änderung des TSB Act erfolgte 1958, ohne an der Regierungsgarantie etwas zu ändern. Vgl. T.S.B. Association : Das neue Sparkassengesetz. Das Sparwesen der Welt 1958. Nr. 3. S. 119 f

malbeträge begrenzt und von Vor-Abkündigungen abhängig gemacht werden (1). Obwohl die Garantie sich nur auf die Einhaltung dieser äußersten Verpflichtungen bezieht, wird man annehmen können, daß die Regierung sich soweit als möglich bemühen wird, die üblichen Bedingungen einzuhalten. Die notwendigen Mittel werden in einem Notfalle durch die Commissioners bereitgestellt, die ihrerseits, sofern ihnen nicht ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, diese durch Beleihung von Anlagepapieren beim Schatzamt erhalten. Die Garantie deckt also sowohl Verluste aller Art, als auch liquiditätsmäßige Schwierigkeiten, die sich aus vermehrten Einlagenabzügen ergeben könnten. Defizite in der Verwaltungskostenrechnung der Sparkassen werden von anderer Seite, nämlich durch den Mutual Assistance Fund (kurz MAF) gedeckt.

Die Darstellung dieses Fonds soll, obwohl er nur einer sehr beschränkten Aufgabe dient, hier angeschlossen werden, weil seine Organisation einigen Aufschluß über die Zusammenhänge gibt, die auch für die Beurteilung der Regierungsgarantie von Wichtigkeit sind, weil sie insbesondere die starke geschäftspolitische Einengung und Reglementierung des Sparkassengeschäfts und deren Auswirkung auf die Ausübung der Sicherungsfunktion mittels Rücklagenbildung erhellen.

II. Der Mutual Assistance Fund (2)

Der staatlich festgelegte Zins, der den Sparkassen von den Commissioners für die Einlegung der Mittel bei ihnen gezahlt wird, beträgt seit Mai 1958 3 % (3). Demgegenüber beträgt der von den Sparkassen an die Einleger gezahlte Zinssatz 2,5 %. Die Differenz zwischen dem staatlich festgesetzten Einkommen und dem ebenfalls staatlich festgesetzten Hauptteil der Ausgaben dient

- der Deckung der verbleibenden Ausgaben, das heißt der sogenannten Verwaltungskosten und
- der Auffüllung der Sicherheitsrücklage.

(1) Vgl. Section 37. Model Rules for T.S.B.

(2) Vgl. dazu J.R. Fiddes; Der gegenseitige Hilfsplan der britischen T.S.B. SpdW 1952. Nr. 4.S. 130 ff und 1954. Nr. 4. S. 138 ff

(3) Vgl. Trustee Savings Banks Yearbook 1959. p. 19

Die Tatsache, daß die Regierung die volle Garantie für die Rückzahlung der Einlagen übernommen hat, daß also somit die Regierung den Sparkassen die Folgen von zeitweiligen oder dauernden Erschütterungen ihrer Liquidität abnahm, hat das Schatzamt zu der Auffassung geführt, daß kein Bedürfnis für eine dezentral von jeder Sparkasse geführte und über eine bestimmte Höhe hinausgehende Sicherheitsrücklage bestehe. Daher hat das Schatzamt 1948 den den Sparkassen zugestandenen Satz auf $2\frac{7}{8}\%$ ermäßigt, um die als überhöht angesehene Rücklagenbildung zu beschneiden. Die Folge dieser Maßnahme war eine Schwächung der kleinen Sparkassen und der erst neu gegründeten Institute, deren Einkommensmarge auch bisher nicht zur Rücklagenbildung, sondern nur zur Deckung der Verwaltungskosten ausreichte. Es wurde deshalb von einem Ausschuß des Sparkassenverbandes in Zusammenarbeit mit dem Schatzamt ein Plan ausgearbeitet, der dazu dienen soll, die über $1,5\%$ des Einlagenbestandes hinausgehenden Gewinne der starken Sparkassen für die Deckung der Verluste der schwachen Sparkassen nutzbar zu machen. Die Beträge werden einer Zentralkasse zugeführt und unter der Bezeichnung "Gegenseitiger Hilfsfonds" verwaltet. Jede mit Verlust arbeitende Kasse hatte einen Rechtsanspruch auf Zahlung. Der Plan war auf 5 Jahre befristet und ist auf unbegrenzte Zeit verlängert worden. Auch sind ihm nunmehr fast alle Institute beigetreten. Der gesamte Fonds betrug am 20.11.1958 325.051 Pfund, die alle bei den Commissioners angelegt waren. Die Ausgaben wegen Hilfen an Sparkassen betrugen im letzten Geschäftsjahr 348.360 Pfund, gegen laufende Einnahmen von 368.115 Pfund (1). Diese Zahlen zeigen bereits, daß der Fondsbestand kleiner ist als die Leistungen des Fonds in einem Jahr. Das Wachstum des Fonds ist deshalb so gering, weil er unter dem Prinzip einer Ausgleichskasse geführt wird, das heißt seine Einnahmen sofort wieder ausgegeben werden. In Jahren, in denen alle Sparkassen Verluste haben, in denen also die Gewinngarantie des MAF nicht durchgeführt werden kann, werden die Ansprüche der Sparkassen an den Fonds auf die folgenden Jahre vorgetragen, um in der Zukunft befriedigt zu werden.

Bei der Untersuchung der Frage, ob es sich bei dem MAF um eine Sicherungseinrichtung handelt, ist folgendes zu beachten :

-
- (1) Zahlen aus : MAF : Mutual Assistance Account, Balance as at 20 th November, 1958, und : General Income and Expenditure Account, Year ended 20th November, 1958. Beide hektographiert. o.S.

- Der Fonds dient nur zur Deckung von Verlusten aus der Geschäftsführung und Verwaltung. Er dient nicht zur Deckung von Ausfällen aus dem Kreditgeschäft. Diese sind durch die staatliche Garantie gedeckt.
- Der Fonds stellt lediglich eine Ausgleichskasse, einen "Pool", dar. Verluste und Gewinne der Sparkassen werden untereinander ausgeglichen. Die Gesamtheit der Sparkassen muß ja, wenn sie dauernd arbeitsfähig bleiben soll, ihre Verwaltungskosten decken können. Dafür sorgt das Schatzamt, indem es eine entsprechende Marge festsetzt (1). Das Schatzamt ist auch nach der Entscheidung von 1948 bei der Festsetzung der Einkommensmarge davon ausgegangen, daß den Sparkassen eine begrenzte Rücklagenbildung weiterhin ermöglicht werden soll.

Z W E I T E R A B S C H N I T T :

Die Spareinlagen in den Special Investment Departments

I. Allgemeines

In dem Special Investment Departments genießen die Einlagen keine Rückzahlungsgarantie von seiten der Regierung. Das ist daher zu verstehen, daß bei Spezialeinlagen kein Zwang für die Sparkassen besteht, diese bei den Commissioners einzulegen. Die Sparkassen legen sie vielmehr selbst an. Die Ausschaltung der Commissioners aus dem Anlagegeschäft kommt nun allerdings keineswegs einer Ausschaltung der Kontrolle der Commissioners gleich. Es bestehen strenge Anlagevorschriften. Bis zur Einführung der Erleichterungen durch das Schatzamt 1951 und 1958

(1) Vgl. J.R.Fiddes : Der gegenseitige Hilfsplan der britischen Trustee Savings Banks. Das Sparwesen der Welt. 1952. Nr. 4. S.130/131 und R.T.H. Scott : Die britischen "Trustee Savings Banks". Das Sparwesen der Welt 1952. Nr. 3. S. 90

hat das Geschäft sehr darniedergelegen. Das lag zum Teil auch daran, daß die Gemeinden seit 1945 ihren Finanzbedarf fast ausschließlich auf dem Wege über die sogenannten Public Works Loans Boards gedeckt haben. Die durch das Gesetz eingeführten Erleichterungen bestanden darin, daß der Kreis der anlagefähigen Papiere auf langfristige Anleihen von Kolonien, Dominions und Gemeinden ausgedehnt wurde und die Beschränkung aufgehoben wurde, daß 50 % der angelegten Papiere börsenfähig sein mußten. Der Anteil der börsenfähigen Papiere an den gesamten Investitionen des Special Investment Department in Höhe von 346 Mio Pfund betrug Ende 1958 28 %. Die Struktur der Anlagen Ende 1958 zeigt die Tabelle auf der folgenden Seite (Vgl. Tabelle 25, nächste Seite !). Nur 0,5 Mio stellen Investitionen dar, die nicht bei der öffentlichen Hand gemacht wurden.

II. Der Garantiefonds für das spezielle Investitionsgeschäft der Sparkassen

Der Garantiefonds besteht aus zwei Teilen. Der erste, bedeutende Teil besteht aus den gesamten Rücklagen aller 75 das spezielle Investitionsgeschäft betreibenden Sparkassen, und zwar den Rücklagen beider Departments. Der zweite Teil besteht aus dem sogenannten "Closed Banks Fund" (CBF). Während der CBF zentral bei den Commissioners gehalten wird, werden die Rücklagen bei den einzelnen Sparkassen gehalten und stellen ihr Eigentum dar. Die Gegenmittel sind allerdings ebenfalls bei den Commissioners eingelegt. Die einzelnen Rücklagekonten stellen aber insofern eine Einheit dar, als über ihre Verwendung zu Hilfszwecken von Seiten der Commissioners entschieden wird. Es entspricht nur diesem Verfügungsrecht und stellt dessen materielle Sicherung dar, wenn gleichzeitig den Sparkassen eine eigenmächtige Verwendung ihrer Rücklagen verboten ist und sie dabei an die Genehmigung der Commissioners gebunden sind. Das Gegenstück zu dieser Einengung der Rechte der Sparkassen in bezug auf ihre Rücklagen stellt eben die straffe Zusammenfassung aller Rücklagemittel aller Sparkassen dar, die zur Folge hat, daß die einzelne Sparkasse in einer Verlustlage eine Sicherungsmasse hinter sich wissen kann, die ein Vielfaches ihrer eigenen Rücklagen beträgt.

Der Fonds stellt keine gemeinsame Liquiditätsreserve für den Fall besonderer Beanspruchung durch Einlagenabzüge dar. Er hat als gemeinsame

T a b e l l e 25

Bilanzsituation der Special Investment Departments der britischen Sparkassen, Ende 1958 (20.11.1958), in Mio Pfund

<u>Passiva</u>		<u>Aktiva</u>	
Einlagen	342,6	Börsenfähige Papiere	95,2
Wertminderungs- rücklage	1,1	davon :	
Sonstige	0,0	Britische Regierung	68,4
Überschuß	8,5	Sonstige Regierungen und Behörden	26,3
		Sonstige Papiere	<u>0,5</u>
		Anleihen an Gemeinden (Local Authorities)	244,8
		Barreserve	6,1
		Sonstige Aktiva	6,0
	352,1		352,1

Quelle : Inspection Committee of Trustee Savings Banks : Sixty-Seventh Annual Report. (1958) p.11

Reserve die gleichen Funktionen wie eine individuelle Reserve : die Deckung von Verlusten aller Art, die das Unternehmen treffen. Da die britischen Sparkassen außer den Rücklagen keine eigenen Mittel, etwa in Form des Grundkapitals, besitzen, stellt diese Maßnahme eine "Poolung" der gesamten eigenen Mittel aller Sparkassen dar. Die Sicherung bewirkt also, wenn eine Sparkasse Verluste erleidet und ihre eigenen Mittel völlig aufzehrt, eine Umverteilung der Eigenmittel der Sparkassen, die nach den Auswirkungen der Verluste noch übriggeblieben sind.

Die Gesamtmasse der Rücklagen ist sehr unterschiedlich auf die einzel-

nen Institute verteilt. Das Verhältnis der Rücklagen zu den verwalteten Einlagen variiert ganz erheblich, und zwar nicht in Korrelation mit der Größe der Sparkasse. Die niedrigste Deckung der Verbindlichkeiten durch Eigenmittel betrug im Special Department 0,3 %, die höchste 6,2 %. Die entsprechenden Werte in beiden Departments gemeinsam betrugen 0,24 % und 3,5 % (1).

Der Gesamtbetrag der den Hilfsfonds darstellenden Rücklagen aller Sparkassen, die das Special Investment-Geschäft neben dem normalen Geschäft betreiben, beläuft sich auf 20,249 Mio Pfund, wovon 9,554 Mio Pfund und somit knapp die Hälfte auf die Rücklagen aus dem Special Investment Department selbst entfallen (2). Da aber von Gesetzes wegen die Rücklagen beider Geschäftszweige als Sicherungsmasse für die Verbindlichkeiten lediglich des Special Investment Department fungieren, seien sie zunächst insgesamt den Einlagen im Special Department gegenübergestellt. Die Sicherungsmasse deckt dann rund 5,9 % der Verbindlichkeiten in Höhe von 342,588 Mio Pfund.

Es bestehen keine Bedenken dagegen, die Rücklagen auch des Ordinary Department voll als Masse zur Sicherung der Verbindlichkeiten aus dem Special Department heranzuziehen, da man unterstellen kann, daß das Schatzamt auf lange Sicht nicht eine Zinspolitik verfolgen wird, die den Sparkassen Verluste im Ordinary Department einbringt, die sie dann durch dauernde Auflösung von Rücklagen decken müßten. Bleibt das Risiko von Verlusten, die sich aus dem Verfall von Anlagewerten ergeben. Doch hier ist ja die Regierungsgarantie zuständig, die die Rückzahlung der Einlagen auf jeden Fall garantiert und damit auch die Erhaltung eines gesunden Status der Sparkassen, wenn man nicht sogar annehmen will, daß die Zinspolitik des Schatzamtes sogar die Möglichkeit bieten wird, solche Verluste aus dem laufenden jährlichen Reingewinn zu decken.

Die zweite Komponente des Hilfsfonds, der Closed Banks Fund, belief sich Ende 1958 auf nur 0,219 Mio Pfund (3). Die gesamte Sicherungsmasse belief sich damit auf 20,468 Mio Pfund oder rund 6 % der zu sichernden Einlagen des Special Department.

-
- (1) T.S.B. Association : Yearbook 1959. p.104 - 107
 - (2) T.S.B. Association : Yearbook 1959. p.106/107 : Total Surplus von 20,339 Mio Pfund abzüglich Surplus aus dem Ordinary Department von 9 nicht das Spezialgeschäft betreibenden Sparkassen in Höhe von 0,091 Mio Pfund. Differenz von 0,001 Mio Pfund durch Abrunden
 - (3) T.S.B. Association : Yearbook 1959. p. 112

DRITTER ABSCHNITT :

Die Interdependenz beider Departments

Bei einer Beurteilung müssen beide Departments in ihrer Interdependenz und gegenseitigen Bedingtheit betrachtet werden, die bis zu einem gewissen Grade beide Sicherungen als eine Einheit anzusehen erlaubt. Die gegenseitige Bedingtheit besteht in folgendem :

Durch die Festlegung der Soll- und der Habenzinsen der Sparkassen kontrolliert das Schatzamt deren Einkommen. Es wurde bereits dargelegt, daß diese Einkommenspolitik des Schatzamtes den Sparkassen eine Rücklagenbildung ermöglicht. Da diese Rücklagen aus dem Ordinary Department gleichzeitig den Garantiefonds für die Einlagen im Special Department bilden, bestimmt somit die an sich nur auf das Ordinary Department beschränkte Einkommenspolitik des Schatzamtes die Größe des Garantiefonds des Special Department. Da jede Sparkasse gegen den MAF einen Anspruch auf einen jährlichen Gewinn von 500 Pfund hat, bedeutet das für den Hilfsfonds eine Garantie einer jährlichen Zunahme von 500 Pfund für jede der 75 an ihm teilnehmenden Sparkassen, insgesamt also von 37.500 Pfund oder 0,1 Promille der zu garantierenden Einlagen. Dies ist jedoch nur die absolute Untergrenze, die in jedem Fall als gesichert anzusehen ist.

Die Regierung hat als Garant der Einlagen im Ordinary Department die Möglichkeit, von den Sparkassen zunächst die Auflösung ihrer eigenen Rücklagen zu verlangen, wenn sie Verluste erlitten haben oder ein Einlagenabzug größeren Umfanges droht. Sie kann aber auch diese Rücklagen schonen und sofort eigene Mittel zuschießen. Es hängt somit vom faktischen Verhalten der Regierung ab, in welchem Maße der Garantiefonds für das Special Department durch eine ungünstige Geschäftsentwicklung im Ordinary Department beeinträchtigt wird.

Eine umgekehrte Einwirkung besteht ebenso, nämlich in dem Falle, daß Verluste im Special Department nicht allein von den Rücklagen aus diesem Department gedeckt werden können, sondern die Rücklagen des Ordinary Department herangezogen werden müssen. Die Entscheidungsbefugnis liegt bei den Commissioners, denn jede Auflösung von Rücklagen bedarf ihrer Genehmigung.

VIERTER ABSCHNITT :

Die Garantie der Einlagen bei der Post Office Savings Bank (Postsparkasse)

Ähnlich wie in Frankreich sind auch in Großbritannien die Postsparkassenämter in denselben organisatorischen Rahmen eingespannt wie die allgemeinen Sparkassen. Die Einlagen bei der Postsparkasse werden ebenfalls von der Post bei den Commissioners eingelegt. Diese legen sie dann wiederum in börsenfähigen Staatspapieren (securities) an. Diese bilden den sogenannten Post Office Savings Bank Fund. Das Schatzamt ist verpflichtet, bei Ungenügen dieses Fund das Defizit zu decken, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um ein geschäftlich oder um ein verwaltungsmäßig verursachtes Defizit handelt. Die Garantiemasse wird durch den Consolidated Fund of the United Kingdom dargestellt.

ACHTES KAPITEL :

=====

DIE SICHERUNG VON EINLAGEN- UND SONSTIGEN VERBINDLICH- =====

KEITEN DER GROSSBANKEN UND SPARKASSEN ÖSTERREICHS

=====

Unter den Hauptgruppen des österreichischen Kreditwesens, den 1.756 Raiffeisenkassen mit ihren 9 Zentralkassen und der Genossenschaftlichen Zentralbank AG, den 156 Volksbanken mit ihrer Zentralkasse, den 9 Landes-Hypothekenanstalten mit ihrer Pfandbriefstelle, den 175 Instituten des Sparkassensektors und ihrer Girozentrale und den 39 Aktienbanken und Bankiers nehmen die beiden letzteren die bedeutsamste Stellung

ein (1). Die nachfolgende statistische Übersicht gibt einen Vergleich der Größen dieser beiden Gruppen, wobei aus den Banken die Großbanken nochmals ausgegliedert sind (Vgl. Tabelle 26, unten !). Die Aufgliederung der Banken in Groß- und sonstige Banken ist nicht nur durch die Größe, sondern auch durch die Rechtsform bedingt. Zwar sind die Großbanken auch, wie 19 weitere sonstige Banken, Aktiengesellschaften; die rechtliche Besonderheit der Großbanken liegt aber darin, daß ihre Anteilsrechte zum Teil in Staatsbesitz übergeführt worden sind. Daraus ergibt sich ihre Sonderstellung in bezug auf das Problem der Sicherung der Einlagen- und sonstigen Verpflichtungen durch den Staat. Auch die Sparkassen weisen eine für das Sicherungsproblem bedeutsame Aufteilung in zwei Gruppen, nämlich Vereins- und Gemeindesparkassen, auf. Es bestehen 33 Vereins- und 141 Gemeinde- und Bezirkssparkassen.

T a b e l l e 26

Bilanzsummen und Spareinlagen der österreichischen Banken und Sparkassen Ende 1958, in Mio Schilling

	Bilanzsumme	Spareinlagen
1. Großbanken	18.771	2.591
2. sonstige Aktienbanken und Bankiers	8.405	1.263

1. + 2. Aktienbanken und Bankiers	27.176	3.854
3. Sparkassen	18.631	9.386

1. - 3. Banken und Sparkassen	45.807	13.240

Quelle : Mitteilungen des Direktoriums der Österreichischen Nationalbank. Februar 1959. S. 86 f. Geschäftsberichte 1958 der Österr. Länderbank (Anhang), des Österr. Credit-Instituts (S. 19) u. d. Creditanstalt - Bankverein (S. 25)

(1) Zahlen aus : Mitteilungen des Direktoriums der Österreichischen Nationalbank. Februar 1959. S. 86/87, 134. Erfaste Institute

Fragen einer politischen Garantie des Staates für die Verbindlichkeiten der drei verstaatlichten Großbanken

Die drei Großbanken (1) wurden, zusammen mit einer ganzen Reihe von Industriefirmen, durch Gesetz im Jahre 1946 verstaatlicht. Ähnlich wie in Frankreich hat sich auch in Österreich an das Ereignis der Verstaatlichung die Meinung geknüpft, es bestehe nunmehr eine staatliche Garantie für den Wert der bei den Banken gemachten Einlagen und der ihnen gegenüber bestehenden sonstigen Forderungen. Diese Meinung bestand auch namentlich unter den Einlegern der Institute selbst. Die Tatsache, daß sie ihre Einlagen in den ersten Nachkriegsjahren trotz der schlechten und zudem völlig unübersichtlichen und unkontrollierbaren Lage der Banken in den Instituten belassen haben, wird nicht zuletzt auf diese Überzeugung der Einleger zurückgeführt (2). Das daraus entspringende Verhalten hat nicht zuletzt dazu beigetragen, daß sich die Großbanken so schnell wieder erholen konnten.

In Wirklichkeit ist der Tatbestand nicht so zweifelsfrei. Es fehlt jede eindeutige, positiv-rechtliche Regelung über eine Sicherung der Einlageforderungen an die drei Institute, sei es durch eine Ausfallbürgschaft, sei es durch eine Art Nachschußpflicht des Staates. Damit kann jedoch die Frage, ob eine Sicherungspflicht des Staates nicht doch besteht, nicht einfach verneint werden, denn die rechtliche Ausgestaltung der Stellung der drei Institute ist keineswegs eindeutig. Die Frage nach der Sicherungspflicht kann aber endgültig nur im Rahmen einer rechtlichen Untersuchung beantwortet werden. Das liegt außerhalb der Möglichkeiten und des Zieles dieser Arbeit, für die die rechtlichen Gegebenheiten nur Daten sein können, an die sich wirtschaftliche Betrachtungen anschließen. Es kann deshalb im folgenden nur eine kurze Darstellung der rechtlichen

-
- (1) In der Reihenfolge ihrer Größenordnung : Credit-Anstalt Bankverein, Österreichische Länderbank, Österreichisches Credit-Institut
 - (2) Vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 345 vom 15. 12. 1956 : "Neue Phase der österreichischen Bankwirtschaft". Blatt 9 (Fernaussgabe)

Besonderheiten gegeben werden, in denen die verstaatlichten Großbanken von den anderen Instituten abweichen, und deren mögliche Auswirkungen auf die Sicherung der Einlagen erörtert werden.

Das sogenannte Verstaatlichungsgesetz (Bundesgesetz vom 26. Juli 1946 über die Verstaatlichung von Unternehmungen) bestimmt: "Mit dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes gehen die Anteilsrechte an den in der Anlage genannten Gesellschaften... in das Eigentum der Republik Österreich über". (§ 1, I) Die Rechtsform der Institute bleibt somit unangetastet (1). Das bedeutet für die Aktiengesellschaften, daß sie weiterhin den für diese Rechtsform geltenden Regeln, also auch der Haftungsbeschränkung auf das Aktienkapital, unterworfen sind. Im Gesetz fehlt jedwede Bestimmung, die dem neuen Eigentümer weitergehende Verpflichtungen auferlegte. Der Weg der Einflußnahme des Staates auf die Institute, der durch das Gesetz eröffnet wird, ist der Weg über die Wahrnehmung der Rechte als Aktionär in der Generalversammlung (2). Diese Befugnis ist durch gesetzliche Festlegung zu einer öffentlich-rechtlichen Befugnis geworden (3); das Gesetz spricht der Regierung beziehungsweise dem Finanzministerium als ihrem Vertreter das Recht der Wahl des Aufsichtsrates zu. Desgleichen müssen Vorstandswahlen und -abberufungen sowie Satzungsänderungen von der Regierung genehmigt werden, so daß hier zusätzliche Befugnisse an den Staat gehen. Zudem ist bei jeder Bank ein Staatskommissär eingesetzt (4), durch den das Finanzministerium als Verwalter der Anteilsrechte die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit ausübt. Die im Gesetz vom 18.12.56 durchgeführte sogenannte "Entstaatlichung" hat an den geschilderten Gegebenheiten nichts geändert. Die Teilprivatisierung bei den beiden größeren verstaatlichten Banken hat lediglich zu einer Verminderung des staatlichen Anteils am stimmberechtigten Kapital von 100 auf

-
- (1) Vgl. W. Kastner: Das Verstaatlichungsgesetz. Juristische Blätter 1946. Nr. 20 S. 435. Spalten 1 und 2
 - (2) Nach §§ 192 ff. Aktiengesetz bei den Banken. So Kastner; Das Verstaatlichungsgesetz ... S. 435. Spalte 2. Auch Anmerkung 7
 - (3) § 5 Bundesgesetz vom 22.7.1959, mit dem der Wirkungsbereich der Bundesregierung und der Bundesministerien hinsichtlich verstaatlichter Unternehmungen neu bestimmt wird und sonstige organisatorische Maßnahmen im Bereich der Bundesverwaltung getroffen werden
 - (4) Vgl. Österreichische Länderbank; Geschäftsbericht 1958. S. 5 und Österreichisches Creditinstitut; Bericht über das Geschäftsjahr 1958. S. 7

82,3 % geführt, während der Anteil am gesamten Kapital, also einschließlich des stimmrechtslosen Vorzugskapitals, sich von 100 auf 60 % verminderte.

§ 2 des ersten Verstaatlichungsgesetzes bestimmt, daß die Ausübung der Anteilsrechte, also praktisch die Kontrolle über die Geschäftsführung der verstaatlichten Gesellschaften "unter dem Gesichtspunkte der zusammenfassenden Wirtschaftsplanung und -lenkung" zu erfolgen hat. § 3 bestimmt, daß die Anteilsrechte nur veräußert werden können, sofern es mit dem Staatsinteresse vereinbar ist. Die Zustimmung erteilt der Hauptausschuß des Nationalrates oder die Nationalversammlung durch Gesetz. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Banken als Instrumente der staatlichen Wirtschaftslenkung angesehen werden und als solche auch gehandelt werden müssen. Die erfolgte Teilreprivatisierung dürfte nicht zu der Folgerung berechtigen, daß ein Staatsinteresse an der wirtschaftlichen Lenkung durch die drei Banken nicht mehr gegeben sei. Im Gegenteil; gerade die Form der Teilreprivatisierung beweist, daß die Stimmenmehrheit des Staates auf jeden Fall erhalten werden sollte. Eine weitere Veräußerung der Anteile ist ebenfalls ohne weitere ausdrückliche Ermächtigung nicht möglich.

Während aus den neuen rechtlichen Gegebenheiten mit einiger Sicherheit zu entnehmen sein dürfte, daß eine staatliche Haftung gegenüber den Bankengläubigern über den Betrag des Aktienkapitals hinaus nicht gegeben ist, müssen die anderen Fragen offen bleiben; so etwa die, ob den Staat eine Anstaltslast und damit eine Haftung gegenüber diesen Banken trifft, da in deren Status nunmehr verschiedene öffentlich-rechtliche Elemente eingegliedert sind (1). Offen bleiben muß auch die Frage, ob aus der Verpflichtung, die Anteilsrechte "unter dem Gesichtspunkte der zusammenfassenden Wirtschaftsplanung und -lenkung" wahrzunehmen, die Verpflichtung für den Staat erwächst, bei Verlusten den Instituten Subventionen zu zahlen.

-
- (1) L. Adamovich: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. 1. Bd. Allgemeiner und formalrechtlicher Teil. Rechts- und Staatswissenschaften. Nr. 7/I. 5. Aufl. Wien 1954. S. 60 und 67 ff. reiht die Tätigkeit der verstaatlichten Banken beispielsweise nicht in die Kategorie der mittelbaren staatlichen Verwaltung durch beliehene Unternehmungen oder auch durch privatrechtliche Verbände und private Einzelpersonen (S. 66/67) ein

Einige Erörterungen historischer und faktischer Natur zu dem Problem seien noch angefügt. Nach sachlichen Überlegungen dürfte es kaum möglich sein, die drei Institute als Lenkungsinstrumente der Kreditpolitik zu benutzen, wenn man nicht gleichzeitig für die Erfüllung aller Verbindlichkeiten einsteht. Wäre eines der Institute auf Grund von Verlusten nicht in der Lage, seine Einleger auszuzahlen, so wäre eine erhebliche Schrumpfung seines Geschäfts als Folge des Vertrauensschwundes das Ergebnis, wenn nicht gar der Konkurs. Im ersten Falle würde das Instrument unbedeutend und schwach werden, im zweiten Falle würde es zerstört werden. - Prüft man die Gründe für die Verstaatlichung, so wird man ein Motiv in dem Willen des Gesetzgebers finden, die Gefährdung der Banken unmittelbar nach dem Kriege zu überwinden. Es lag damals im Bereich des Möglichen, daß die Großbanken, deren Aktiven am Ende des Krieges zu einem großen Teil aus wertlos gewordenen Schatzscheinen des Deutschen Reiches bestanden, durch Einlagenabzüge ihrer Kundschaft dem Zusammenbruch entgegengeführt worden wären. Die Überführung des Eigentums in staatliche Hände eröffnete die Möglichkeit einer schnellen Hilfe im Notfall. Daß die Sanierung der Großbanken dann dank des Vertrauens des Einlegerpublikums, das seine Einlagen auf irgend eine Weise garantiert glaubte, sowie mit Hilfe der Steuerverzichte des Staates durchgeführt werden konnte, spricht nicht gegen die Bereitschaft des Staates, im Notfall sichernd einzuspringen. Letztlich ist ja auch der Steuerverzicht als Subvention anzusehen. Angesichts dieser in der Form der Steuersubvention geübten Sicherungstätigkeit des Staates in der Vergangenheit wäre es kaum gerechtfertigt, für die Zukunft eine Sicherungsbereitschaft strikt zu verneinen. Man würde diese Sicherung aber nicht als eine positiv-rechtliche, sondern als eine politisch-faktische ansehen müssen, die sich einer näheren Definition und Beschreibung entzieht. Eine solche Sicherung müßte auf dem Hintergrund der gesamten Verstaatlichung gesehen werden. Die Subventionsbereitschaft und tatsächliche Subventionstätigkeit des Staates beschränkt sich keineswegs auf die verstaatlichten Großbanken, sondern hat vielmehr ihr eigentliches Anwendungsgebiet in den industriellen Betrieben. Sie hat zu dem Schlagwort von der "Subventionsverwaltung" geführt (1). Diese Formulierung ist ein Ausdruck für die gesetzlich nicht normierte Tätigkeit des Staates auf dem Gebiet der Wirtschaftsverwaltung, in deren Rahmen der Staat subventioniert, ohne

(1) Vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 215 vom 7. 8. 1959 : "Österreichische Subventionswirtschaft". Blatt 7 (Fernaussgabe)

dabei auf Grund bestimmter, gesetzlich festgelegter Verpflichtungen zu handeln. Es ist offen, wann und in welcher Weise eine spätere gesetzliche Neugestaltung vorgenommen wird, die besonders die Frage der Subventionierung oder, auf das Gebiet der Banken angewendet, der Sicherung, gesetzlich klar regeln wird. Inzwischen ist die Praxis der Subventionsverwaltung eine Realität, die auch im Rahmen des Sicherungsproblems in Betracht gezogen werden sollte.

ZWEITER ABSCHNITT:

Die Garantie der Verbindlichkeiten der Sparkassen durch die Gebietskörperschaften

Die Gemeindesparkassen sind keine Unternehmungen der Gemeinden, sondern selbständige, in ihrer Geschäftsführung von der haftenden Gemeinde unabhängige Anstalten (1). § 2, II der Mustersatzung für Gemeindesparkassen bestimmt, daß die Haftung der Gemeinde sich auf alle Verbindlichkeiten der Sparkasse erstreckt, insbesondere auf ihr aus dem Einlagengeschäft entstehenden Verpflichtungen. Die Gemeinde haftet wie ein Bürge nach §§ 1355 und 1356 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches. Die genannten Paragraphen beschränken die Haftung des Bürgen auf die Fälle, in denen der Gläubiger bereits erfolglos eine Eintreibung versucht hat. Der Charakter der Garantie der Gemeinde ist demnach der einer Ausfallbürgschaft. Ist über eine Sparkasse erst einmal der Konkurs verhängt, so ist die Gemeinde den Gläubigern der Kasse gegenüber direkt zur Garantie verpflichtet, ohne daß sich die Gläubiger erst am Konkurs beteiligen müßten (§ 1356).

Die gemeindliche Garantie ist damit als eine direkte, weil dem Gläubiger gegenüber wirksame Garantie anzusehen, die einklagbar ist und ab-

(1) Vgl. § 2, I. Mustersatzung für Gemeindesparkassen von 1941

solute, durch keinerlei einengende Voraussetzungen beschränkte Geltung hat. Die Garantie ist nicht abdingbar.

Bei den Vereinssparkassen besteht eine Haftung der Gemeinde, in der die Sparkasse ansässig ist, nicht. Die Vereinssparkassen werden gegründet wie rechtsfähige Vereine. Die Besetzung der Organe der Sparkasse, der Hauptversammlung, des Verwaltungsausschusses und des Vorstandes, geschieht durch freie Wahl und ist nicht, wie bei den Gemeindeinstituten, teilweise durch Gesetz vorherbestimmt, wie etwa die Besetzung des Postens des Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses durch den Bürgermeister der Gemeinde. Ebenso ist die Haftung auf das Vermögen des Vereins beschränkt.

Abweichend von der Regel bestehen unter den insgesamt 33 Vereinssparkassen zwei Institute (1), für die die Gemeinden, in denen sie ansässig sind, die Garantie aller Verbindlichkeiten übernommen haben.

Unter den 141 Gemeindesparkassen befinden sich zwei Institute, für die eine Garantie mehrerer Gemeinden gleichzeitig besteht, sowie 9 Bezirkssparkassen, für die jeweils eine Gemeinde garantiert. Die Tabelle 27 unten gibt einen Überblick über die Institute unter dem Blickpunkt ihres Garantiestatus.

T a b e l l e 27

Spar- und Giroeinlagen bei Gemeinde-, Vereins- und Bezirkssparkassen in Österreich, nach Garantiestatus, Ende 1958, in Mio S

	Zahl der Institute	Sparein- lagen	Giro- einlagen
1. Gemeindesparkassen :			
Garantie einer Gemeinde	130	5.335,7	1.748,4
Garantie mehrerer Gemeinden	2	25,1	6,9
2. Vereinssparkassen :			
Garantie einer Gemeinde	2	60,5	22,5
Keine Garantie	31	4.026,4	1.485,0
3. Bezirkssparkasse :			
Garantie einer Gemeinde	9	116,3	33,4
Alle Sparkassen	174	9.564,2	3.296,2

Quelle: Österreichische Sparkassenzeitung v. 30.4.1959. S. 99-102 und Mitteilungen des Hauptverbandes der Österr. Sparkassen (brieflich)

(1) Vereinssparkassen Herzogenburg und Feldkirch

EINRICHTUNGEN ZUR SICHERUNG VON EINLAGEN BEI SPARKAS-
=====
SEN UND BANKEN IN ITALIEN
=====

Die Einlagen bei Banken und Sparkassen in Italien werden hauptsächlich in folgenden Gruppen von Instituten gehalten :

- den Banken des öffentlichen Rechts,
- den Banken des "nationalen Interesses",
- den Banken für normalen Kredit,
- den Sparkassen.

Diese vier Gruppen werden, zusammen mit den Kreditgenossenschaften, in der Bankenstatistik der Bank von Italien als Kreditinstitute geführt. Alle vier Gruppen werden, zusammen mit den Kreditgenossenschaften, in der Bankenstatistik der Bank von Italien als Kreditinstitute geführt. Alle vier Gruppen unterstehen der Bankenaufsicht, die durch die Bank von Italien ausgeführt wird, die in der Funktion "vigilanza" genannt wird.

Unter den 5 öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ist zunächst die 1933 gegründete Banca Nazionale del Lavoro (BNL) zu nennen, deren Kapital heute fast ausschließlich in den Händen des Schatzamtes ist. Die 4 anderen öffentlich-rechtlichen Banken sind alte, zum Teil vor mehreren hundert Jahren gegründete Institute, an denen der Staat keine Kapitalbeteiligung hat (1). Der öffentlich-rechtliche Charakter der Banken kommt in den Vorschriften über die Bildung der Verwaltungs- und Leitungsorgane zum Ausdruck, die zum überwiegenden Teil, direkt und indirekt, vom

(1) Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena, Istituto di Sao Paolo di Torino. Vgl. dazu : Ministero dell' Industria e del Commercio : L' Istituto per la Ricostruzione Industriale. I. Studi e documenti. Turin 1955. p. 8 (9). Anm.1. p.83, Tab.XXXVII .

Finanzministerium und vom "Interministeriellen Ausschuß für das Kreditwesen" (dem obersten Organ der Bankenaufsicht) bestimmt werden.

Die drei Banken des nationalen Interesses sind die Banca Commerciale Italiana (BCI), der Credito Italiano (CI) und der Banco di Roma (BR). Die Banken bestehen in der Form von Aktiengesellschaften, deren Anteile zur Mehrheit in den Händen des 1933 gegründeten Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) und damit in den Händen des Staates liegen (1). Gleichzeitig mit der Übernahme der Institute durch das IRI wurden ihre Beteiligungen an anderen Banken und Industrieunternehmen aus ihrem Geschäft ausgegliedert. Mit der Bankenreform von 1936 wurde eine klare Trennung von Gesetzes wegen zwischen Depositenbanken und Banken für langfristigen Kredit vollzogen. Die drei eben genannten Banken stellen seither die erste Gruppe dar. Die Bankenreform bezeichnete die drei Banken als Banken des nationalen Interesses, um damit ihre Sonderstellung zwischen den öffentlich-rechtlichen Banken und den privaten Banken zum Ausdruck zu bringen.

Die 213 Banken für normalen Kredit (Banche di credito ordinario) widmen sich vorwiegend dem "kommerziellen" Kredit. Die Banken dieses Sektors sind überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, Privatinstitute (2). Die öffentliche Hand ist in diesem Sektor indirekt vertreten durch :

- die von den drei Banken des nationalen Interesses gegründete "Mediobanca",
- zwei direkt in Händen des IRI befindliche Institute, die jedoch nicht Institute des nationalen Interesses sind,
- eine weitere Bank mit staatlicher Minderheit (EFI),
- die Sektionen für langfristigen Kredit für verschiedene Industriezweige des BNL.

Die letzte der Gruppen ist die der Sparkassen und Leihhäuser der sogenannten 1. Kategorie. Die Sparkassen sind Gründungen sowohl von Privatpersonen als auch von Kreditinstituten, Gemeinden und öffentlichen

(1) Vgl.: Ministero dell'Industria e del Commercio; L'Istituto ... p.83. Tab. XXXVII

(2) Vgl. Banco di Roma : The Italian Banking System after the War. Review of the Economic Condition in Italy. Vol. VIII. May and July 1954. Reprinted (o.O.u.J.) p.21

Körperschaften. Sie werden im Augenblick der Genehmigung ihrer Satzung durch ministerielles Dekret öffentlich-rechtliche Institute. Der Präsident und der Vizepräsident des Verwaltungsrates der Kasse werden ebenfalls durch Dekret ernannt. Eine Gewährträgerhaftung besteht nicht. Die Leihhäuser der 1. Kategorie unterscheiden sich von den anderen Leihhäusern durch ihre Befugnis, Spareinlagen entgegenzunehmen. Sie können als Sparkassen angesehen werden, die gleichzeitig das Kreditgeschäft gegen Faustpfand betreiben.

Die Institute aller aufgezählten Gruppen werden in der Tabelle 28 unten in ihrer größenmäßigen Bedeutung nach ihren Bilanzsummen und Gesamtlagen einander gegenübergestellt.

T a b e l l e 28

Bilanzsumme und Gesamteinlagen bei den italienischen Banken und Sparkassen, Ende 1958, in Mia Lire

	Bilanz- summe (2)	Gesamtein- lagen (3)
1. Öffentlich-rechtliche Banken	3.997	765
2. Banken des nationalen Interesses	4.632	581
1. + 2. Staatliche Banken	8.629	1.346
3. Banken für "normalen" Kredit	3.775	1.008
1. - 3. Banken	12.404	2.354
4. Sparkassen (1)	4.580	1.455
1. - 4. Banken und Sparkassen	16.984	3.809

Quelle : Banca d'Italia : Bolletino 1959. Nr.2 p.162-167, 190/191

(1) Einschließlich 10 Leihhäuser der 1. Kategorie

(2) "Totale Generale" (Einschl. Ordnungskonten) ("Conti d'ordine") u. a. Posten)

(3) "Depositi fiduciari"

ERSTER ABSCHNITT :

Fragen der staatlichen Garantie für die Verbindlichkeiten der Banken des öffentlichen Rechts und des nationalen Interesses

Die drei Banken des nationalen Interesses haben auch nach der Übernahme durch das IRI ihre Rechtsform als Aktiengesellschaften behalten. Es bestehen keine Vorschriften, die eine über seine Beteiligung hinausgehende Verantwortlichkeit des Staates oder des IRI für die Verbindlichkeiten der Banken festsetzen. Zudem bestehen bei allen drei Banken Minderheitsbeteiligungen anderer Gesellschafter (1), deren Haftung in gleicher Weise hätte geregelt werden müssen.

Nicht anders verhält es sich bei den öffentlich-rechtlichen Banken. In die Satzung der BNL (2) ist ausdrücklich aufgenommen :

"Die Verantwortlichkeit des Staates (3) und der Teilhaber ist auf die von ihnen beigebrachten Anteile beschränkt."

Die anderen öffentlich-rechtlichen Banken sind Banken ohne staatliche Beteiligung, deren Kapital autonom ist. Ihre Statuten enthalten keine näheren Bestimmungen über eine Haftung. Wenn auch hier die ausdrücklichen Bestimmungen den Schluß zulassen, daß eine direkte, den Einlegern gegenüber wirksame Garantiepflicht des Staates nicht besteht, so läßt doch die starke Durchsetzung des Status der beiden Arten von Banken mit öffentlich-rechtlichen Elementen die Möglichkeit offen, daß besondere Verpflichtungen der öffentlichen Hand zur Erhaltung der Institute abgeleitet werden könnten. Eine Untersuchung dieser Frage durch die Rechtsprechung liegt nicht vor; sie kann auch nicht Aufgabe dieser wirtschaftswissenschaftlich ausgerichteten Arbeit sein. Jedoch bietet die faktische Entwicklung der Subventionspolitik in den letzten Jahren genügend Hinweise für die tatsächliche Sicherung der Verbindlichkeiten von Unternehmen mit staatlicher Beteiligung. Auf sie soll kurz eingegangen werden :

-
- (1) Vgl. Ministero dell'Industria e del Commercio : L'Istituto ... p.83. Tab. XXXVII
 - (2) Artikel 10, Statuto vom 4.5.1959
 - (3) Die Anteile sind im Besitz der Vermögensverwaltung des Finanzministeriums

Für alle Finanzierungsfragen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sowie der Banken des nationalen Interesses ist, soweit es sich um direkte oder indirekte Staatsbeteiligungen handelt, das IRI zuständig (1). Das bedeutet nicht, daß alle für diese Institute erforderlichen Geldmittel über das IRI beschafft werden müßten. Jedoch ist das IRI als Organ gedacht, das den Unternehmen mit staatlicher Beteiligung bei Finanzierungen helfen kann. Dem IRI stehen für diese Aufgabe einmal sein ihm vom Staat verliehenes Dotationskapital, zum anderen seine Möglichkeiten der Ausgabe von Obligationen, auch staatlich garantierter, zur Verfügung. Wenn auch der Regelfall bei der Finanzierung die Gewährung von Krediten zu normalen Zinssätzen ist, so hat die Praxis in der Vergangenheit gezeigt, daß das IRI mit Hilfe von verlorenen Zuschüssen des Staates, oft in Form von Kapitalerhöhungen, immer wieder in Schwierigkeiten geratene Institute geschützt hat, die andernfalls in Konkurs hätten gehen müssen (2). Diese Praxis der Subventionspolitik zeigt, daß das IRI bei ihm oder dem Staate gehörenden Firmen die Verluste und damit auch die Risiken, die dadurch für die Gläubiger der Unternehmen entstehen, abdeckt. Die Subventionspolitik kann als eine notwendige Fortsetzung der Übernahme der Unternehmen durch den Staat angesehen werden. Daher stellt der Staat dem IRI die für die Durchführung der Subventionen nötigen Mittel durch laufende Erhöhungen des Dotationskapitals zur Verfügung. Das Kapital des IRI, das 1933 auf 1 Mia festgesetzt wurde, wurde bis 1951 sechsmal erhöht, davon zuletzt 1948 von 30 auf 60 und 1951 von 60 auf 120 Mia Lire (3). Trotzdem besteht zwischen Staat und IRI eine klare rechtliche Trennung. Die Verluste aus den Operationen des IRI gehen nicht mehr, wie bis 1948, von Gesetzes wegen automatisch zu Lasten des Staates (4). Praktisch tun sie es aber heute noch genau wie vorher. Noch heute zahlt der Staat jährlich Abgeltungen an das IRI zur Deckung der Kosten der Bankensanierung von 1933 bis 1936.

(1) Artikel 3 des IRI-Statuts von 1948

(2) Vgl. Ministero dell'Industria e del Commercio : L'Istituto ...
p. 98 f

(3) Vgl. : P. Saraceno : L'Istituto per la Ristrutturazione Industriale. III. Origini, ordinamenti e attività svolta. Herausgeg. vom Ministero dell'Industria e del Commercio. Turin 1956. p.177/178

(4) Vgl. Artikel 43, IV des IRI-Statuts von 1933 sowie Artikel 18 und 19 des Statuts von 1948

Wenn auch seit Kriegsende keine Verluste bei den Banken zu verzeichnen gewesen sind und folglich kein Material vorliegt, das das Bestehen der politischen faktischen Garantie des Staates für die Banken belegen könnte, so dürfte man sie dennoch wohl analog für gegeben ansehen. Auch von Seiten der Banken selbst wird diese Garantie faktisch als gegeben angesehen.

ZWEITER ABSCHNITT:

Die Garantiefonds der Regionalverbände und der Solidaritätsfonds des nationalen Verbandes der Sparkassen

I. Die regionalen Garantiefonds

Das Fehlen einer Gewährträgergarantie für die italienischen Sparkassen, die in ihrer Größe und Solidität sehr unterschiedlich waren und es noch heute, wenn auch in geringerem Maße, sind, hat den Gesetzgeber im Jahre 1927 bewogen, die für die Einleger dadurch gegebenen Risiken durch zwei Maßnahmen zu verringern: Es wurde die Fusion von kleinen Sparkassen, deren Einlagenbestand einen bestimmten Betrag nicht erreichte, mit größeren Instituten angeordnet. Unter diese Maßnahme fielen rund 100 kleine Sparkassen. Die zweite Maßnahme war die Anordnung zum Zusammenschluß der Sparkassen zu Regionalverbänden, in denen die Sparkassen entsprechend ihrem Bestand an Einlagen vertreten waren. Diese Verbände wurden zur Bildung von Garantiefonds verpflichtet. Diese Garantiefonds sind keine Sondervermögen, sondern sind unter dem Namen "Garantiefonds" von den einzelnen Sparkassen gebildete Rücklagen, die bei jedem Institut verbleiben, von ihm aber nur aufgelöst werden können, wenn der Regionalverband es mit der Mehrheit der anwesenden Stimmen gestattet. Die Auflösung des Fonds kann erst genehmigt werden, wenn die sonstigen eigenen Mittel der in Schwierigkeiten geratenen Sparkasse aufgezehrt sind. Weitere Mittel aus den bei den anderen Sparkassen desselben Verbandes gehaltenen Teilen des Ga-

rantiefonds können der Garantiesparkasse erst bewilligt werden, wenn der von der Kasse gehaltene Teil wiederum voll aufgezehrt ist. Den Fonds wurden seit 1927 jährlich von jeder Sparkasse 20 % des Überschusses zugewiesen. Ende 1958 boten die gesamten Eigenmittel aller Sparkassen folgendes Bild :

Kapital oder Dotationsfonds (Capitale o fondo di dotazione)	118 Mio Lire
Normale Rücklagen (riserva ordinaria)	44.186 " "
<u>Regionale Garantiefonds (fondo di garanzia federale)</u>	<u>2.271 " "</u>
Außerordentliche Rücklagen (riserva straordinaria)	4.234 " "
Spezielle Rücklagen (riserve speciali)	6.633 " "
Wertschwankungsfonds (fondo oscillazione valori)	5.806 " "
Eigene Mittel (patrimonio)	63.248 Mio Lire

Quelle : Banca d'Italia: Bolletino 1959. Nr. 2. p.190/191

Im Verhältnis zu den durchschnittlichen Eigenmitteln einer Sparkasse ist der von ihr gehaltene Teil des Garantiefonds also sehr unbedeutend. Immerhin besteht für die einzelne Kasse die Möglichkeit, nach Aufzehrung ihrer gesamten eigenen Mittel Zuweisungen aus den Fondsanteilen der anderen Sparkassen ihres Regionalverbandes zu erhalten. Von den 90 Instituten sind nur 80 in 7 Regionalverbänden zusammengeschlossen (1), so daß im Durchschnitt 11-12 Institute ihre Rücklagen für den Garantiefonds solidarisch verwalten. Das ist keine bedeutende Basis. 10 Institute sind Verbänden angeschlossen, die überhaupt keine Garantiefonds gegründet haben, weil ihre Mitgliederzahl zu gering ist. Es besteht in der Lombardei nur die "Sparkasse der lombardischen Provinzen" !

Die Garantiefonds der Regionalverbände werden allgemein als nicht sehr wirksame Instrumente zur Überwindung von Schwierigkeiten bei einzel-

(1) Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane : Annuario 1958 - 1959. Roma 1959. p. 9 - 11

nen Instituten angesehen (1). Für diese Beurteilung lassen sich folgende Gründe anführen :

- Teilnahme nicht aller Institute an dem Fonds
- Zu kleine Anzahl der in einer Fondsgemeinschaft zusammengeschlossenen Institute, dadurch zu kleine Sicherungsmasse
- Zu späte Einsatzmöglichkeit der Sicherungsmasse, nämlich erst, nachdem die eigenen Mittel der in Schwierigkeiten geratenen Kasse ausgeschöpft sind.
- Keine Möglichkeit sofortigen Einsatzes eines größeren Teiles der Sicherungsmasse, da erst der von der in Schwierigkeiten geratenen Kasse selbst gehaltene Anteil aufgezehrt sein muß.
- Gehemmte Aktionsfähigkeit durch ungünstiges Bewilligungsverfahren. Die Schlüsselung der Abstimmungsrechte nach der Höhe der Einlagen (2) bewirkt eine Interessenfront der großen gegen die kleinen Institute, wenn letztere in Schwierigkeiten geraten.
- Die Fonds sind bisher in keinem Falle in Tätigkeit getreten.

II. Der Solidaritäts- und Entwicklungsfonds des italienischen Sparkassenverbandes

Im Jahre 1949 schlossen sich 83 der 90 italienischen Sparkassen und Leihhäuser der 1. Kategorie sowie 2 Girokassen zum Zwecke der Sicherung der Einlagen zusammen und gründeten auf nationaler Ebene den "Fondo di solidarietà e di sviluppo". Er wird heute als das eigentliche Kernstück der Sicherung der Einlagen angesehen.

Der Fondo ist ein Sondervermögen, das vom Sparkassenverband verwaltet wird. Der Vorstand des Verbandes entscheidet auf Antrag über die Interventionen. Ziel des Fondo ist, neben der Entwicklung des Sparkassenwesens allgemein die Hilfeleistung für Sparkassen, die sich vorübergehend in finanziellen Schwierigkeiten befinden (3).

(1) Vgl. G. L. Dones: "L'organisation des Caisses d'Epargne italiennes". Cinquième Ecole Internationale d'Eté pour dirigeants de Caisses d'Epargne. 1955. Herausgeg. vom Internationalen Institut des Sparkassenwesens. p. 24

(2) G. L. Dones : L'organisation ... p. 23

(3) Artikel 2 des Regolamento del Fondo di Solidarietà e di Sviluppo

Unter diesen Schwierigkeiten sind sowohl solche zu verstehen, die aus Verlusten und Aufzehrung des Vermögens herrühren, als auch Liquiditätsschwierigkeiten, die im Zuge von massierten Einlagenabzügen auftreten.

Der Fondo ist der Nachfolger des bereits im Jahre 1938 gegründeten "Fondo für Vorschüsse an Sparkassen" (Fondo di Anticipazioni a Casse di Risparmio), dessen Ziel die Gewährung von langfristigen Darlehen zu sehr geringem Zinssatz an in Schwierigkeiten befindliche Institute war. In den Jahren 1938 bis 1949 hat dieser Vorschußfonds 9 Sparkassen mit einer Sicherungssumme von insgesamt 76,5 Mio Lire Hilfe geleistet (1). Das in den ersten 8 Jahren aufgebrauchte Gesamtkapital des Vorschußfonds betrug 80,0 Mio Lire. Da dieser Sicherungsfonds durch die Entwertung der Lira nach dem Kriege unbedeutend war, wurde mit der Umgründung in den Solidaritätsfonds auch eine Erweiterung beschlossen. Die Einzahlungspflicht blieb unverändert, indem weiterhin die Einlagen und das Eigenkapital der Sparkassen als Schlüssel herangezogen werden. Gleichzeitig wird ein bestimmter Prozentsatz auf den jährlichen Zuwachs dieses Postens erhoben. Er darf jedoch nicht 2 % der jährlichen Reingewinne überschreiten. Die Zahlungen der Mitglieder gelten als Teilnahmequoten, die vom Fondo mit 1,5 % p.a. bedient werden. Der Fondo hat Ende 1958 612,8 Mio Lire erreicht. Das Nettoeinkommen des letzten Jahres betrug 19,0 Mio Lire (2).

Der Fondo hat seit 1949 an 4 Kassen Zahlungen in Höhe von insgesamt 10,3 Mio Lire geleistet. Davon hat man aber 7,9 Mio ausgeliehen, um die allgemeinen Entwicklungsziele des Fondo zugunsten neugegründeter Sparkassen zu verfolgen, etwa als Starthilfen. Nur 2,4 Mio rühren aus Sicherungsaktionen zugunsten einer in Schwierigkeiten geratenen Sparkasse her. Des weiteren hat der Fondo von einer Sparkasse Verpflichtungen in Höhe von 80,0 Mio Lire übernommen, die er zur Zeit in seinen Ordnungskonten führt (3).

-
- (1) Die Angaben beruhen auf brieflichen Mitteilungen des Italienischen Sparkassenverbandes vom Oktober 1959
 - (2) Vgl. Jahresstatus 1957 und 1958 des Fondo di Solidarietà. Hektografiert. o.O. und J. Überreicht vom Italienischen Sparkassenverband. o.S.
 - (3) Der Fondo veröffentlicht keine Berichte über seine Tätigkeit. Die Angaben beruhen auf brieflichen Mitteilungen des Italienischen Sparkassenverbandes vom Oktober 1959

Die Sicherungsmasse erreichte Ende 1958 0,42 Promille der Einlagen bei allen Sparkassen und Leihhäusern der 1. Kategorie. Die gesamte Masse war damit etwa so groß wie die Eigenmittel einer Sparkasse mittlerer Größe. Die durch den Fonds gegebene Sicherung ist damit als materiell äußerst begrenzt anzusehen. Zwar ist die Zielsetzung des Fondo sehr weit gefaßt, aber jede Sicherungspolitik in einer Krise dürfte sehr bald ihre Grenze finden, wenn nicht die Mittel des Sicherungsfonds gar schon nach dem ersten bedeutenden Sicherungsfall aufgezehrt sein sollten; das ist bei der gegenwärtigen Größe durchaus denkbar. Es ist jedoch zu beachten, daß, solange das Sparkassenwesen sich weiter ohne Störungen entwickelt, die Sicherungsmasse stetig weiterwachsen und damit die wirtschaftliche Bedeutung des Fondo di Solidarietà für die Sicherheit der Forderungen der Einleger sich erhöhen wird.

ZEHNTES KAPITEL:

ZUSAMMENFASSENDE ÜBERSICHT ÜBER WEITERE LÄNDER (1)

ERSTER ABSCHNITT:

Länder mit staatlichen Einlagengarantien (Island, Argentinien, Brasilien, Costa Rica)

I. Island

Island kennt keine allgemeine Bankengesetzgebung. Die vier bestehenden Handelsbanken, von denen eine mit Notenbankprivilegien ausgestattet ist, sind einzeln durch Parlamentsbeschlüsse gegründet worden, wobei ihre Geschäftsrichtlinien ebenfalls festgelegt wurden. Jeder der Gründungsbeschlüsse bestimmt die staatliche Garantie für alle Verpflichtungen der Institute.

Die Tätigkeit von Handelsbanken wird allerdings daneben noch von 60 Sparkassen ausgeübt, die einer allgemeinen Sparkassengesetzgebung unterstehen. Die bedeutendste Sparkasse Islands ist jedoch eine staatliche Gründung und stellt ein Institut besonderer Art dar. Für die Verbindlichkeiten dieses 1885 gegründeten Instituts garantiert das Finanzministerium (2).

-
- (1) Für die Zusammenstellung wurde so aktuelles Material wie möglich herangezogen. Sofern das Datum des Inkrafttretens der Gesetze oder ihres Neu-Abdruckes weiter zurückliegt, wurde versucht, durch Anfrage bei der zuständigen Stelle Klarheit über das Fortgelten zu erlangen. In diesen Fällen ist der Stand durch eine Hinzufügung in Klammern im Literaturverzeichnis erläutert. (Beispiel: Stand 1959. lt. Schreiben der. . .)
 - (2) A. Treswig: Einiges über die Tätigkeit der Banken in den Nordstaaten, insbesondere in Dänemark, Finnland und Island. C. Island. ÖBA. 1957. Nr. VIII. S. 291

II. Argentinien

Bis zur Einführung der Bankenreform im Oktober 1957 bestand eine allgemeine "Garantie der Nation" für alle bei Banken gemachten Einlagen. (Ley de Bancos, Artikel 5). Diese Einlagen galten ohnehin als bei der Nationalbank gemachte Einlagen, die von den privaten Banken lediglich für Rechnung der Nationalbank geführt wurden.

Das neue Bankgesetz, das das Depositengeschäft wieder "reprivatisierte", sollte zunächst keine staatliche Garantie mehr enthalten. Auf Drängen der Öffentlichkeit wurden dann aber im Artikel 11 des neuen Bankgesetzes (1) bestimmt, daß im Falle der Liquidation eines Bankinstituts die Zentralbank die Mittel vorschießen wird, die für die Rückzahlung der Einlagen an ihre Tituläre oder ihre Überweisung auf Konten bei den anderen Banken nötig sind. Dazu stellt die Präambel des Gesetzes ergänzend fest :

"In der Erwägung, daß ... es notwendig ist, den Einlegern die volle und tatsächliche Rückzahlung ihrer Mittel im Falle der Liquidation einer Bank zu sichern, stellt das Gesetz, anstelle der ... deklaratorischen Formel von der Garantie der Nation für die Einlagen in klarer Weise fest, daß die Zentralbank die für diesen Zweck notwendigen Mittel bereitstellen wird und somit die Besitzer der Einlagen jeden Risikos enthebt."

III. Brasilien

Die Einlagen bei den 21 brasilianischen "Bundessparkassen" sind vom Staate, einschließlich ihrer Zinsen, garantiert. Die Sparkassen sind keine Regiebetriebe des Finanzministeriums, unterstehen aber dessen sehr strenger Kontrolle. Eine "Hoher Rat der Sparkassen" genehmigt im voraus den Haushaltsplan jeder einzelnen Sparkasse. Die Anlagen sind gemeinsam (2).

(1) Ley de Bancos, Decreto-Ley 13127 vom 22.10.1957

(2) I. A. Affonseca/J. G. de Oliveira : "Die Bundessparkasse von Sao Paulo". Das Sparwesen der Welt 1954. Nr. 3. S. 115/116

IV. Costa Rica

Einlagen dürfen hier nur von den neben der Zentralbank bestehenden 4 Staatsbanken entgegengenommen werden. Daneben dürfen nur speziell autorisierte Kreditgenossenschaften, Sparvereine etc. von ihren Mitgliedern Einlagen entgegennehmen (1). Die Staatsbanken haben eigene Rechtspersönlichkeit. Sie rechnen, nach Artikel 4 des Bankgesetzes, "mit der Garantie und der weitestgehenden Zusammenarbeit des Staates...".

Z W E I T E R A B S C H N I T T :

Länder mit Konkursprivilegierung für bestimmte Einlageforderungen (Neun Länder)

Im Darstellenden Teil ist die Konkursprivilegierung bisher erst einmal, im Kapitel über die Schweiz, behandelt worden. Diese besondere Art der Sicherung bestimmter Einlagen eines Instituts ist jedoch in den außer-europäischen Ländern wesentlich stärker verbreitet. So besteht die Konkursprivilegierung beispielsweise in den Ländern : Australien, Brasilien, Dominikanische Republik, Indische Union, Irak, Mexiko, Nikaragua, Paraguay und der Türkei. Die einzelnen Ausgestaltungen sind besonders in zwei Punkten von Land zu Land verschieden : Einmal variiert der Kreis der Einleger oder die Art der privilegierten Einlagen. Es handelt sich teils um Spareinlagen allgemein, teils nur um Spareinlagen von Privatpersonen, teils um alle Einlagen von Inländern. Zum andern ist die Höhe, bis zu der das Privileg zugestanden wird, verschieden hoch. Bei unbegrenzter Privilegierung kann es sich teilweise um Spareinlagen handeln, die ohnehin eine bestimmte Höhe pro Person oder Einleger nicht überschreiten dürfen. Bei begrenzter Privilegierung ist die Grenze teils in einem absoluten Betrag, teils als Prozentsatz vom Gesamtbetrag des

(1) Ley organica del Sistema Bancario Nacional. Art. 59 und 76

privilegierten Kontos angegeben.

Die wichtigsten Gestaltungsmerkmale sind in der schematischen Übersicht auf der folgenden Seite dargestellt. Angesichts der Randbedeutung der Privilegierung für das Sicherungsproblem kann auf eine eingehendere Darstellung jedes Landes verzichtet werden. Ebenso muß von einer Analyse der Bilanzen der Institute abgesehen werden, obwohl erst durch sie ein vollständiges Bild der materiellen Bedeutung der Privilegierung für die verschiedenen Einlegergruppen gewonnen werden kann, wie es die Untersuchung des Schweizer Beispiels gezeigt hat. (Vgl. den 2. Abschnitt des 3. Kapitels dieses Teils !). Schließlich wurde auf die Darstellung weiterer, meist weniger bedeutsamer Gestaltungselemente, wie die genaue Rangordnung des Konkursprivilegs und die Abgrenzung des haftenden Vermögens, verzichtet.

DRITTER ABSCHNITT:

Länder mit Sonderlösungen (Cuba und Paraguay)

I. Der kubanische Fondo de Seguro de Depósitos (FSD)

Der im Jahre 1952 gegründete FSD garantiert, nach Artikel 2 des FSD-Gesetzes (1),

„die sofortige Auszahlung der durch dieses Gesetz geschützten Einlagen, bis zur genannten Begrenzung von 10.000 Pesos, ... in jedem Falle, in dem eine der Nationalbank von Cuba assoziierte Bank ihren Geschäftsverkehr einstellt.“

Dadurch schützt dieses Gesetz alle Einlagen bei den Banken und Sparkassen Cubas, da nur die Bancos de capitalización nicht der Bank von

(1) Ley-Decreto 384 vom 9.9.1952

Schematische Übersicht über die Privilegierung von Einlagen in Liquidationsverfahren in 9 Ländern

Land	Ausdehnung des Privilegs	Art der privilegierten Forderungen
1. Australischer Bund	unbegrenzt	Inländer-Einlagen
2. Brasilien	bis 10.000 cruzeiros	"Volkseinlagen" (= Spareinlagen)
3. Dominikanische Republik	bis 1.000 domin. \$	Einlagen
	bis 3.000 domin. \$	Einlagen von Genossenschaften
4. Indische Union	100 Rupien	Spareinlagen
5. Irak	50 % jedes Kon- tos	Sicht-, Termin- und Sparkon- ten bestimmter Einleger
6. Mexiko	15.000 pes.	Spareinlagen
7. Nikaragua	unbegrenzt	Sicht- und Termineinlagen bis 39 Tage
	unbegrenzt	Spareinlagen (bei der Caja Nacional de Crédito Popular.)
8. Paraguay	10.000 Guaranís	Spareinlagen
	50.000 Guaranís	Spareinlagen von Genossenschaften
9. Türkei	50 % jedes Kontos	Spareinlagen

Quellen :

1. An Act to Regulate Banking, . . No. 6 of 1959. Section 16. (1) Inländer-Einlagen = "deposit liabilities in Australia"
2. Decreto - lei 8.495, Art. 8 in Verbindung mit Decreto-lei 7.661, Art. 102, § 3, Nr. 1
3. Ley General de Bancos, Art. 21
4. Banking Companies Act, 1949. Section 43 A.
5. Law for the Control of Banking, Art. 15. (a.) in Verbindung mit Art. 1. (4.) und (5.) und Art. 2
6. Nueva Ley General de Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares, Art. 21 (vgl. auch Art. 18)
7. Ley General de Instituciones Bancarias, Art. 60 (5) und Art. 114. Ley Organica de la Caja Nacional de Crédito Popular, Art. 29
8. Ley de Bancos, Art. 17
9. Türkisches Bankgesetz, Art. 27

Cuba assoziiert sind. Diese Institute schließen Kapitalansammlungsverträge aller Art ab.

Der FSD ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die nach dem Vorbild der amerikanischen FDIC gestaltet ist. Sie ist jedoch in sehr viel strafbarer Abhängigkeit von der Nationalbank. Neben der Garantiefunktion hat der FSD auch die Liquidatorenfunktion für alle aufzulösenden Kreditinstitute. Der FSD ist, bei einem Konkurs etwa, verpflichtet, nicht nur die 10.000 Pesos an jeden Einleger auszuzahlen, sondern auch den Betrag, der nach einer ersten Schätzung voraussichtlich durch die Aktiven der Garantiebank gedeckt ist. Das Risiko einer für den Einleger zu günstigen Einschätzung der Lage trägt der FSD (Artikel 28).

Das "Operationskapital" wurde auf 10 Mio Pesos festgesetzt. Es wird seit 1952 durch jährliche Einzahlungen der Nationalbank von 1 Mio und der Banken von insgesamt 0,1 Mio aufgebracht. Das aus der Anlage stammende Einkommen auf das Kapital wird jährlich an die teilnehmenden Institute gemäß ihren Anteilen verteilt. Nach demselben Schlüssel erfolgt ein neuer Einschuss in das Kapital, wenn der FSD infolge von Garantieoperationen Verluste erlitten hat. Im Gegensatz zur FDIC hat der FSD nicht die Möglichkeit einer Hilfe an in Schwierigkeiten geratene Institute vor ihrer Schließung (1).

II. Das Interventionsrecht der Zentralbank in Paraguay

Neben dem Konkursprivileg (2) besteht hier, abweichend von den Verhältnissen aller anderen Länder, folgende Regelung :

Wird im Zuge der von der Zentralbank wahrgenommenen Bankenaufsicht

-
- (1) Zwischen 1956 und 1959 sind die Vorschriften über den FSD nicht geändert worden. Vgl. Revista del Banco Nacional de Cuba, Sección V. Resumen sobre Legislación Bancaria y Económico-Financiera, 1956-1959. Die jüngsten Ereignisse in Cuba dürften jedoch die geschilderten Verhältnisse als überholt erscheinen lassen. Insoweit ist die Darstellung als ein historischer Beitrag anzusehen
- (2) Siehe dazu Tabelle : "Schematische Übersicht über die Privilegierung..." im vorigen Abschnitt

bei einer Bank eine Gefahr für die Einlagen und die Forderungen sonstiger Gläubiger festgestellt, so kann die Zentralbank mittels eines "Interventors" die Geschäftsführung des Instituts übernehmen. Die Zentralbank ist dann verpflichtet, nicht nur die technische, sondern auch die finanzielle Hilfe zu leisten, um das Institut aufrechtzuerhalten. Bei Verlusten oder bei einer durch Einlagenabzüge bewirkten Liquiditätsbeengung wäre also die Zentralbank, sofern sie vor Schalterschließung eingegriffen hat, zur Leistung der Hilfe durch Geldmittel verpflichtet. Diese Verpflichtung bedeutet aber nicht notwendigerweise, daß das Institut in jedem Falle weitergeführt wird. Wenn eine Aufrechterhaltung des Betriebes im allgemeinen Interesse nicht notwendig ist, kann die Zentralbank nach Antrag die Liquidation vornehmen. Auch hierbei aber besteht die Verpflichtung, die Gläubiger vor Verlusten zu bewahren, notfalls durch Einschluß von Mitteln (1).

(1) Ley de Bancos Art. 20

THEORETISCHER TEIL:

EINIGE THEORETISCHE PROBLEME DER SICHERUNGSEINRICHTUNGEN

Der vorangegangene Darstellende Teil hat eine Vielfalt von Gestaltungen der Einlagensicherung gezeigt. Jede Form hat ihre besonderen Probleme. Auf sie wurde jeweils am Ende der Darstellung in einer Würdigung eingegangen. Dennoch bestehen verschiedene theoretische Fragen, die für bestimmte Sicherungen gemeinsam behandelt werden können, weil sie grundlegender Natur sind. Die sieben Kapitel dieses Teils sollen einige der wichtigsten theoretischen Probleme der Sicherungen herausgreifen und sie kurz beleuchten. Aufgabe des theoretischen Teils soll nicht die Entwicklung einer geschlossenen Theorie der Sicherungen sein, sondern nur eine schwerpunkthafte Behandlung einiger theoretischer Fragengruppen. Im Vordergrund steht die Problematik von Sicherungen im Rahmen von markt- und privatwirtschaftlich bestimmten Wirtschaftsordnungen. Daher werden die Fragen unter der Voraussetzung erörtert, daß die Kreditinstitute nicht verstaatlicht sind oder werden sollen, sondern weiter bestehen und daß die Sicherungsaufgaben von einer gegenüber dem Staat autonomen Institution, welcher Art auch immer, wahrgenommen werden.

STANDORT UND AUFGABE DER SICHERUNGEN

=====

Die Tätigkeit der Kreditinstitute ist einer großen Zahl von Risiken unterworfen, wie jede wirtschaftliche Betätigung. Die meisten von ihnen sind den Risiken ähnlich, denen auch Unternehmen anderer Wirtschaftszweige unterworfen sind wie Feuer, Einbruch, Unterschlagung etc. (1); jedoch gibt es zwei Risiken, die sich aus der Eigenart der Hauptfunktion der Kreditinstitute ergeben. Diese Hauptfunktion ist die Geldschöpfung durch Kredit und die damit verbundene Schaffung eines Netzes von Verpflichtungen gegen und Forderungen an Wirtschaftssubjekte aller Bereiche (2). Daraus ergibt sich zunächst das aktive Kreditrisiko. Es soll hier verstanden werden als die Gefahr, daß das Institut ausgeliehene Mittel nicht oder zu spät oder nur teilweise zurückgezahlt bekommt und dadurch Vermögensverluste erleidet. Dieses Risiko besteht jedoch auch bei Instituten, die keine Geldschöpfung durch Kredit vornehmen, sondern nur Gelder vermitteln.

Speziell aus der Geldschöpfung ergibt sich das Liquiditätsrisiko. Dieses Risiko kann auch als Geldschöpfungsrisiko bezeichnet werden (3). Der Grund für dieses Risiko liegt in der bewußten Überschreitung der sogenannten "goldenen Bankregel", nach der die Fristigkeiten der Anlagen und die Fälligkeiten der Verpflichtungen sich entsprechen sollen. Erfahrungsgemäß wird ein bestimmter Teil der Verbindlichkeiten jedoch nicht

-
- (1) Zur Übersicht über die verschiedenen Risiken und ihre Systematik vgl. S. Apfelthaler: Das Risikoproblem ... S. 16 - 107
 - (2) Die Funktion der Kreditschöpfung baut sich auf der Funktion der Kreditvermittlung auf. Danach kann man auch volkswirtschaftlich zwei Arten von Krediten unterscheiden, den "vermittelnden" und den "zusätzlichen" Kredit. Vgl. A. Frostmann: Geld und Kredit. Bd. I. Göttingen 1952. S. 256 ff.
 - (3) S. Apfelthaler : Das Risikoproblem ... S. 76-84 spricht von einem sogenannten "Kreditschöpfungsrisiko" und gibt dort eine umfassendere Beschreibung des Begriffs.

sofort am Fälligkeitsdatum abgehoben. Ebenso haben die Sichtverbindlichkeiten eine bestimmte Umschlagsdauer, die einen "Bodensatz" schafft, der praktisch dauernd für die Bank verfügbar ist. Wollte die Bank dauernd auf eine sofortige Auszahlung dieser nur potentiellen Verpflichtungen eingerichtet sein, so hätte sie eine "potentielle Liquidität" verwirklicht. Das ist jedoch nie der Fall (1). Die Banken üben somit praktisch eine "Fristverlängerungsfunktion" (2) aus. In ihr liegt die hier als "Liquiditätsrisiko" bezeichnete Gefahr begründet, daß das Institut durch eine Änderung des Verhaltens der Einleger, nämlich eine verstärkte Barabhebung, illiquide wird, eben weil es auf Grund der vorausgegangenen Kreditschöpfung die Fristen der ausgeliehenen Mittel gegenüber den - "potentiellen" (Vgl. Anm. 1) - Fristen der hereingenommenen Mittel "verlängert" hat.

Diese beiden Risiken, die das Kreditinstitut bedrohen, bedrohen indirekt auch den Einleger. Das aktive Kreditrisiko bedroht den Vermögenswert seiner Forderung: Tritt ein Kreditschaden ein, so ist unter Umständen seine Forderung gegen das Institut nicht mehr durch dessen Vermögen gedeckt (Überschuldung). Das Liquiditätsrisiko bedroht die sofortige (oder fälligkeitsgerechte) Verfügbarkeit seiner Forderung: Tritt eine Insolvenz ein, so kann ihm der seiner Einlage entsprechende Geldbetrag zunächst nicht zur Verfügung gestellt werden. Selbstverständlich sind das aktive Kreditrisiko und das Kreditschöpfungsrisiko nicht die beiden einzigen Risiken, die die Forderung des Einlegers bedrohen können. Jedes bankbetriebliche Risiko kann das tun, Feuerschaden ebensogut wie Unterschlagung. Sie dürften aber in der Regel nicht die Bedeutung haben wie die beiden erstgenannten. Vom Standpunkt des Einlegers aus ist es allerdings uninteressant, durch welche Ereignisse seine Forderung geschädigt worden ist.

Es ist von bedeutendem Interesse für das Kreditwesen und die Wirtschaft im allgemeinen, den Eintritt dieser Schäden zu vermeiden. Darauf wur-

(1) Vgl. O. Veit: Volkswirtschaftliche Theorie der Liquidität. Frankfurt/M. 1948. S. 69: "Demgegenüber betrifft die potentielle Liquidität die Fähigkeit der Bank zu außergewöhnlichen Zahlungen, die irgendwann gefordert werden können..." "Die potentielle Liquidität jedoch ist niemals voll verwirklicht."

(2) R. Stucken: Banken. (II) Theorie. HdSW. Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 556

de bereits in der Einleitung hingewiesen. Die Maßnahmen, die zu diesem Zweck ergriffen wurden, wurden als allgemeine Schutzmaßnahmen bezeichnet. Diese Schutzmaßnahmen

1. nehmen Einfluß auf die Risikoquellen direkt (Kreditrichtsätze, Personalkreditbegrenzung, Eignungsnachweis, Bedürfnisprüfung);
2. sehen durch Beeinflussung der Vermögens- und Kapitalstruktur der Institute eine interne Sicherung für den Fall von Schäden vor (Deckung der Verbindlichkeiten durch eigene Mittel, insbesondere Reservenbildung, Deckung eines Mindestsatzes der Einlageverbindlichkeiten durch Zentralbankreserven);
3. richten eine kontinuierliche Beaufsichtigung und Prüfung der Institute in bezug auf die Einhaltung dieser Vorschriften ein (allgemeine Bankenaufsicht, Aufsicht spezieller Art über besondere Gruppen von Kreditinstituten, Bilanzpublizität, Meldepflicht gegenüber der Zentralbank) und schaffen die Möglichkeit von Eingriffen in ihr Geschäft, wenn die Vorschriften verletzt werden.

Diese Schutzeinrichtungen sind in der Regel in Bankgesetzen, Notenbankgesetzen, Gesetzen für spezielle Gruppen von Kreditinstituten (Genossenschaften, Sparkassen) und den gesellschaftsrechtlichen Gesetzen, die die einzelnen Rechtsformen von Unternehmen, und damit auch von Kreditinstituten regeln, niedergelegt. Vom Gläubiger eines Kreditinstituts aus gesehen, zielen alle diese Einrichtungen darauf ab, den Eintritt von Überschuldungen oder Insolvenzen von Kreditinstituten zu verhindern und damit das Solvenz- und das Substanzrisiko zu mindern.

Da es jedoch in den meisten Wirtschaftsordnungen nicht das oberste Ziel ist, die Anleger vor Verlusten zu bewahren, sind die Schutzmaßnahmen bestimmten weiteren Zielsetzungen untergeordnet. Das hat zur Folge, daß die Schutzmaßnahmen überall dort nicht weiter ausgebaut werden können, wo dieser Ausbau hindern würde, die vorgelagerten Ziele zu verfolgen oder übergeordnete Wertvorstellungen zu verwirklichen. In der Regel werden das bestimmte Ordnungsvorstellungen sein, im konkreten Fall der Banken mögen sie durch Begriffe wie Privateigentum, Eigenverantwortlichkeit, Konkurrenz, Dispositionsfreiheit, freie Zinsbildung, Auslese, etc. bezeichnet werden. Je mehr Geltung diese Vorstellungen haben, desto eher werden die Schutzmaßnahmen an ihre notwendigen Grenzen stoßen. In den meisten Systemen kann, um konkret zu sprechen, das Kreditrisiko nicht da-

durch beseitigt werden, daß man den Banken eine dingliche Sicherung eines jeden Kredits vorschreibt oder ein Regime von administrativen Einzelgenehmigungen für Kredite einrichtet. Ebensowenig kann dem Liquiditätsrisiko dadurch begegnet werden, daß man den Banken zwingend die Haltung von Barreserven in voller Höhe der Sichteinlagen vorschreibt (1). Eine solche Vorschrift wird übereinstimmend mit der Begründung abgelehnt, daß sie die "Verdienstmöglichkeit und die Verdienstgelegenheit der Bank stark beschränkt" (2). So wie jede Liquiditätsdisposition zugleich eine Erwägung über Gewinn und Verlust ist (3), so wäre eine derartige liquiditätspolitische Vorschrift ein einkommenspolitischer Eingriff erster Ordnung. Als solcher dürfte er in den meisten Fällen an die erwähnten Grenzen der Ordnungsvorstellungen stoßen.

Es kann also im Ergebnis festgestellt werden, daß in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Schutzmaßnahmen oder, was praktisch gleichbedeutend ist : die Bankaufsicht notwendigerweise nicht in der Lage sein kann, die Einleger voll vor Verlusten zu schützen. Damit dürfte auch das zweite Ziel der Bankaufsicht, die "Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditapparates" (4), nur teilweise erreichbar sein, da eine Lücke für Vertrauenskrisen der Einleger offen bleibt. Damit ist der Standort der Sicherungseinrichtungen gewonnen. Ihre Aufgabe setzt hier ein. Sie besteht darin : die Einlagen zu sichern, indem sie dort, wo die formellen Schutzmaßnahmen der Bankaufsicht versagt haben oder versagen müssen, durch materielle Hilfeleistung von außen den Einleger vor den Folgen eingetretener Schäden bewahren.

-
- (1) Vgl. den Vorschlag des "100 %igen Geldes". I. Fisher : 100 % Money. New York 1935
- (2) S. Apfelthaler : Das Risikoproblem . . . S. 70. Vgl. auch E. Hasse : Die Krisenmaßnahmen . . . S. 86 : "Zu hohe Liquiditätsforderungen schwächen die Aktionskraft der Kreditinstitute. . ."
- (3) Vgl. O. Veit : Volkswirtschaftliche Theorie . . . S. 67, ebenso E. Guttenberg : Einführung in die Betriebswirtschaftslehre . . . S. 111 und K. F. Hagenmüller : Bankbetrieb und Bankpolitik. Die Wirtschaftswissenschaften. Herausgeg. von E. Guttenberg. Reihe A. Nr. 30. Wiesbaden 1858. S. 260
- (4) Vgl. die Begründungen der Bundesregierung zum KWG-Entwurf, in dem die beiden Zielsetzungen erläutert und ihre Begrenzung durch die Ordnungsvorstellungen erklärt werden. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode : Drucksache 1114 . . . S. 20

Die Einlagensicherung ist also ein Bedürfnis, das überhaupt erst im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Kreditwesens entsteht. Wo Gemeineigentum besteht oder eine lückenlose Planung und Beaufsichtigung aller Funktionen durch Behörden verwirklicht ist, ist das Risiko selbst so gut abzuschwächen, ja sogar auszuschalten, daß eine Sicherungseinrichtung überflüssig wird.

Z W E I T E S K A P I T E L :

SICHERUNGEN UND LÜCKEN IN DER BANKENAUF SICHT

Das vorige Kapitel diene dazu, die Aufgaben der Bankenaufsicht gegenüber der Sicherung abzugrenzen. Es hat ergeben, daß jeder Bankenaufsicht in einem freiheitlichen Gesamtsystem gewisse Grenzen gesetzt sind. Dieses Kapitel soll nun die Probleme umreißen, die darin liegen, daß die Sicherungen überfordert werden, indem man ihnen Aufgaben zudenkt, die sie nicht erfüllen können.

Nachdem sich gezeigt hat, daß die Gefahren für den Einleger durch die Bankenaufsicht allein ohnehin nicht gebannt werden können, wäre es denkbar, daß man alle Sorgfalt auf eine umfassende Sicherungseinrichtung legt und die allgemeinen Schutzmaßnahmen (= Bankenaufsicht) so freiheitlich wie nur irgend möglich gestaltet. Eine solche Meinung würde auf der theoretischen Grundvorstellung beruhen, daß Bankenaufsicht und Einlagensicherung einander beliebig ersetzen könnten. Diese Auffassung ist jedoch nicht unbedenklich und hat verschiedenes gegen sich.

Ist eine Bankenaufsicht wesentlich weniger straff gestaltet als es die oben erwähnten Ordnungsvorstellungen des freiheitlichen Gesamtsystems erlauben, so muß das als unbefriedigend angesehen werden, weil es einen im volkswirtschaftlichen Sinne unproduktiven Einsatz von Mitteln bedeuten

würde : Wäre es beispielsweise innerhalb der Ordnungsvorstellungen völlig zulässig, zu verbieten, daß die Fremdmittel ein bestimmtes Vielfaches der Eigenmittel übersteigen, so wäre es unrationell, dieses Verbot nicht zu erlassen und statt dessen eine Sicherung vorzusehen, die die Einlagen in den Fällen sichert, in denen ein Institut in Überschuldung gerät. Denn : machen die Institute von dieser "Freiheit" aus eigenem Interesse keinen Gebrauch, so ist die besondere Sicherung überflüssig; machen sie aber davon Gebrauch, so sind Zusammenbrüche schwerer vermeidbar. Damit werden Hilfsaktionen nötig, die Geld erfordern. Möglicherweise muß dieses Geld von der Gesamtheit der Institute aufgebracht werden. Hinzu kommt der Verlust des Vertrauens des Publikums. Alle diese Einsätze sind ungleich größer als der Einsatz, der darin liegt, daß durch die Bankenaufsicht eine Freiheit eingeschränkt wird, deren Ausübung ohnehin von den meisten Instituten als problematisch angesehen wird. Um ein Beispiel anzuführen, das ebenfalls die Fremd-Eigenmittel-Relation betrifft : Der Federal Reserve Board sprach sich 1950 (1) dafür aus, da die Depositenversicherung nunmehr durch einen ausreichenden Fonds gesichert sei, die Beiträge zu senken, um den Banken wieder eine stärkere Eigenkapitalbildung zu ermöglichen. Darin zeigt sich deutlich die Auffassung, daß gewisse Anforderungen an die Solidität des Status und der Geschäftspolitik der Institute nicht durch gute, ja perfekte Sicherungen beiseite gesetzt werden können (2).

Die tatsächlichen Verhältnisse bestätigen diese Auffassung. So besteht in der Bundesrepublik eine befriedigende Sicherung für die gesamten Verbindlichkeiten jeder öffentlichen Sparkasse. Das hat aber keineswegs zu der Folge geführt, daß die kreditgesetzlichen Vorschriften nicht mehr oder in geringerem Maße auf die Sparkassen angewendet würden als auf die anderen Gruppen. Noch zugespitzter ist die Lage in den USA : Für die Sicherung der Depositen bei commercial banks werden bestimmte Anforderungen an die Solidität der Institute gestellt, ehe sie in den Genuß der Sicherung kommen können. Nur die Einlagen der der zentralen

-
- (1) Vgl. Federal Reserve Board: Staff Study . . . p.151/152, 153 und 157
(2) Im gleichen Sinne äußert sich beispielsweise L.E. Pierson : No Substitute for Soundness. Banking. June 1938. p. 82 : "We have not discovered, and we are not likely to find, any satisfactory substitute either for soundness of fundamental policies or for practical competency of bank management."

Bankenaufsicht (Comptroller of the Currency, Federal Reserve System) unterliegenden Institute werden automatisch gesichert, weil bei ihnen die Gewähr gegeben ist, daß die Bankenaufsicht ein bestimmtes Maß an Solidität verwirklicht. Die den einzelstaatlichen Behörden unterliegenden Institute müssen diesen Beweis erst erbringen, indem sie sich einer Prüfung durch die FDIC unterziehen müssen. Damit hat die FDIC ein wirksames Mittel in der Hand, bestimmte "Standards" bei einer Reihe von Instituten durchzusetzen. Es liegt hier also der Fall vor, daß eine Sicherungseinrichtung bestimmte Funktionen der Bankenaufsicht erfüllt (1). Daß man eine Sicherungseinrichtung mit Bankenaufsichtsbefugnissen ausstattet, bestätigt die Meinung, daß bestimmte bankpolitische Grundforderungen erfüllt sein müssen, wenn eine Sicherung sinnvoll ihre Aufgabe erfüllen soll. In der Regelung, die Einlagen von unzureichend beaufsichtigten Instituten (hier also : state non-member banks) nicht zu sichern, kann man natürlich vom Standpunkt des Einlegers aus eine Schwäche sehen, weil gerade die "schwachen", also die schwach beaufsichtigten Institute eine Sicherung nötig hätten (2). Jedoch sollte man diese Schwäche auf dem Gebiet beseitigen, wo sie liegt, nämlich auf dem Gebiet der uneinheitlichen Bankenaufsicht (3).

Rein theoretisch wäre immerhin denkbar, daß die Bankenaufsicht weniger streng ausgestaltet werden müßte, wenn eine Sicherung besteht : Eine Sicherung kann ja in der Weise auf die Einleger zurückwirken, daß diese bei krisenhaften Lagen oder bei unbegründeten Gerüchten nicht dazu schreiten, ihre Einlagen sofort abzuheben, da sie sie ohnehin für gesichert oder garantiert halten. Das Risiko von über das normale Maß hinausgehenden Barabhebungen ist also gesunken. Folglich könnten die Vorschriften der Bankenaufsicht hier entsprechend gelockert werden. Diese Auffassung dürfte jedoch praktisch kaum vertretbar sein, da sich nicht wird feststellen las-

-
- (1) Die Analyse dieser indirekten Auswirkungen der Sicherungseinrichtungen liegt außerhalb des Themas. Für die USA vgl. dazu: M. Schäfer ; Die Depositenversicherung ... "Die FDIC im Rahmen staatlicher Bankpolitik". S. 126-131
 - (2) Wie es A.D. Gayer : The Banking Act ... p. 103, tut
 - (3) Auch J. H. Williams : The Banking Act of 1935. The American Econ. Review 1936. Vol. 26. No. 1. Suppl. p. 105, begrüßt die FDIC, da sie Lücken des Bankgesetzes ausfüllen könne, ist jedoch der Meinung, daß es besser wäre, die Mängel am Bankgesetz selbst zu beseitigen

sen, in welchem Ausmaß diese "Rückwirkung" sich auswirkt. Das hängt davon ab, wie die Sicherung beim Publikum bekannt und anerkannt ist. Diese Gegebenheiten sind ihrerseits schwer zu erforschen und abzuwägen. Allenfalls wäre ein ungenauer Rückschluß möglich, nachdem eine Krise beobachtet worden ist. Die Unsicherheit wäre aber zu groß, um daraus Folgerungen für den Abbau der Bankenaufsicht ziehen zu können. Man könnte diesen Gedanken noch weiter führen, indem man soweit geht, zu sagen, daß eine Solvenzsicherung, die allgemein anerkannt und bekannt ist, es unnötig macht, eine Sicherungsmasse bereitzustellen. Denn da die Sicherung besteht, werden die Einleger ihre Gelder nie aus Mißtrauen abheben. Folglich werden keine Interventionen nötig sein. Es ist jedoch offensichtlich, daß diese "Theorie" unlogisch ist. Denn eine Sicherung, die keine Sicherungsmasse hinter sich hat, dürfte sich nur sehr schwer Anerkennung erwerben können.

DRITTES KAPITEL :

=====

GEFAHREN EINER "PERFEKTEN" SICHERUNG

=====

Das vorige Kapitel hat zu zeigen versucht, welche Aufgaben die Sicherung der Bankenaufsicht nicht abnehmen kann. Die Aufgaben der Sicherung können jedoch auch nach einer anderen Seite leicht zu weit gesteckt werden und dadurch möglicherweise gewisse Fehlentwicklungen im Kreditwesen begünstigen. Es handelt sich um folgende Zusammenhänge :

Die Instrumente, über die eine Sicherungseinrichtung verfügt, werden in der Regel vielfältig sein. Insbesondere wird man in einem Sicherungsfall oft die Wahl haben, das Institut in Liquidation gehen zu lassen und dann die Einleger auszuzahlen oder das Institut als Ganzes zu stützen, indem man ihm Mittel zur Verfügung stellt. Diese Entscheidung hat jedoch

nicht nur eine instrumentale Seite. Sie hat ordnungspolitischen Rang; denn so wonst ein Institut der Konkurrenz auf dem Kreditmarkt erlegen wäre und hätte ausscheiden müssen, kann es durch den Eingriff der Sicherungseinrichtung erhalten werden. Das ist dann sehr begrüßenswert, wenn das oberste ordnungspolitische Prinzip für den Kreditmarkt lautet : Alle am Markt teilnehmenden Institute sollen erhalten werden. Es ist von Nachteil, wenn die Ordnungsvorstellung lautet : Marktteilnehmer sollen nur die Institute sein, die im Wettbewerb bestehen können, ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen zu müssen. Ein Institut, das fremde Hilfe beansprucht, wäre dann als ein "pathologischer Fall" anzusehen (1). Die Gründe, die zu seinem Zusammenbruch geführt haben, rechtfertigen sein Ausscheiden aus dem Markt : Berufsfremdheit des Leiters, branchenfremde Geschäfte, ruinöse Konditionen, mangelnde Kreditwürdigkeitsprüfungen etc. Das Prinzip sichert in gewissen Grenzen eine Auslese der Starke. Eine Sicherungspolitik der oben geschilderten Art würde diese Auslese leicht lähmen. Sie würde eine "Prämie auf Unfähigkeit" der Bankleiter (2) darstellen. Selbst wenn die Sicherung so ausgestaltet wäre, daß das Institut nur dann gestützt werden könnte, wenn die Leitung abberufen wird (was bei einigen Sicherungen vorgesehen ist, wie die Darstellung gezeigt hat), könnte man immer noch von einer "Prämie auf schlechtes Bankieren" (3) sprechen. Sie könnte dazu führen, daß die Schwachen durch künstliche Hilfen am Leben erhalten werden und so das Bankwesen insgesamt schwächen (4). Es wird auf die Ausgestaltung der Grundsätze der Hilfsaktionen ankommen, ob diese Nachteile eintreten oder nicht. Das Problem des Ausgleichs liegt darin, die Befugnisse der Sicherungseinrichtung einerseits so weit zu spannen, daß ein frühes Eingreifen und eine Rettung des Instituts möglich ist, andererseits Sorge zu tragen, daß dieses Instrument nicht mißbraucht wird, um die Auslesefunktion, sofern sie überhaupt in Kraft ist, zu lähmen. Einen weiteren Schutz gegen eine solche Fehlentwicklung bieten die Befugnisse der Bankenaufsicht, die ja neben der Sicherung einher weiterbestehen. Sie dürften in vielen Fällen be-

-
- (1) Hier scheiden solche Fälle aus, in denen ein Institut etwa Opfer eines irrational motivierten Runs wird und Hilfe beansprucht
 - (2) "Premium on incompetence". Vgl. A. H. Mowbray: Insurance. . . p. 294
 - (3) "Premium on bad banking". Vgl. Federal Reserve Board ; Staff Study . . . p. 158
 - (4) Vgl. dazu J. Viner : Recent Legislation . . . p. 112

reits gewährleisten, daß bei schweren Verstößen etwa gegen geschäfts-
politische Vorschriften das Institut geschlossen wird.

Es ist also keineswegs notwendigerweise so, daß jede Einlagensicherung
deshalb ein Fremdkörper in einem marktwirtschaftlich organisierten Kre-
ditwesen sein müßte, weil sie etwa das notwendige Gegenstück zur Dis-
positionsfreiheit der Kreditinstitute aufhobe. Dieses Gegenstück ist in
dem Risiko von Verlusten und dem Risiko der Liquidation zu sehen, de-
nen beiden jedes Institut unterliegt. Es muß hier klar unterschieden wer-
den zwischen den Risiken, die die Einleger und ihre Einlagen, und den
Risiken, die die Institute bedrohen. Zweifellos sind die Risiken, die die
Existenz einer Bank bedrohen, notwendiges Gegenstück zu der ihr zuste-
henden Dispositionsfreiheit. Diese Risiken sollen ja auch durch die Siche-
rungen gar nicht aufgehoben werden. Nichts steht jedoch dem entgegen,
Maßnahmen zu ergreifen, um die Folgen dieser notwendigen Risiken für
die Einleger zu beseitigen, denn die Risiken, die die Einleger bedrohen,
sind keine Notwendigkeit und kein Selbstzweck, sondern nur Verlänge-
rung der die Banken bedrohenden Risiken.

VIERTES KAPITEL:

BEGRENZTE UND UNBEGRENZTE SICHERUNG DER EINLAGEN

Ob die Sicherung die Einlagen gänzlich oder nur bis zu einem begrenz-
ten Betrag sichern soll, ist nicht nur eine soziale Frage. Sie kann also
nicht nur unter dem Aspekt beantwortet werden, welche Einleger die Si-
cherung ihres Vermögens "nötiger" haben als die anderen. Die Art und
Weise, in der diese Frage gelöst wird, kann bedeutende Rückwirkungen
auf die Struktur des Kreditwesens und die Bankenaufsicht haben. Daher
sollen hier einige Aspekte theoretisch erörtert werden.

Wird eine Sicherung der Einlagen ohne Grenze für den einzelnen Einleger eingeführt, so könnte unter bestimmten Umständen die folgende Entwicklung eintreten : Die Großeinleger lassen in ihrer Wachsamkeit nach, mit der sie bisher die Geschäftspolitik der Institute ständig geprüft haben, denen sie ihre Einlagen anvertrauen. Diese ständige Wachsamkeit hatte bisher dazu geführt, daß die Großeinleger ihre Gelder sofort voll oder teilweise abzogen und bei anderen Instituten einlegten, wenn sie bei ihrem Institut eine ungesunde Anlagepolitik oder andere Mängel bemerkten, die sich irgendwie in einer Gefährdung ihrer Einlagen hätten auswirken können. Die Banken, die bisher, nicht zuletzt unter dem Eindruck dieser Gegebenheit, eine solide Geschäftspolitik verfolgt hatten, sehen diesen Zwang entfernt. Der gesunde Status der Bank ist keine Waffe mehr, mit der man den Kampf um die Einlagen der großen Einleger führen kann : schwache Institute erhalten mehr Großeinlagen, starke Institute müssen Abhebungen erfahren. Es ist möglich, daß unter diesen Umständen allmählich eine weniger vorsichtige Geschäftspolitik einsetzt. Allerdings würde die Nachlässigkeit dort eine Grenze finden, wo sie gegen die Bestimmungen der Bankenaufsicht zu verstoßen beginnt. Doch mag diese Grenze in vielen Fällen durchaus unbefriedigend sein. Dann würde man vielleicht sogar die Folgerung ziehen müssen, die Gesetze, die die Bankenaufsicht regeln, zu straffen ! Diese Überlegungen sind von verschiedenen Seiten, beispielsweise bei der Diskussion um die Erhöhung der Versicherungsgrenze von 5.000 auf 10.000 \$ in den USA im Jahre 1950 vorgebracht worden (1).

Eine generell gültige theoretische Erkenntnis bedeuten diese Überlegungen aber nicht. Zwar wird man annehmen können, daß in den Ländern mit einem privatwirtschaftlich organisierten Kreditwesen eine Art "nicht normierte Bankenaufsicht" durch die Großeinleger wirkt, jedoch hängt es zu sehr von den Einzelfällen ab, welche Auswirkungen eine volle Sicherung der Einlagen haben wird : Wenn es ihre solide Geschäftspolitik war, die einigen Instituten bisher das Vertrauen und die Einlagen der Großeinleger eintrug, so ist es schwer vorstellbar, daß gerade diese Institute plötzlich ihre Grundsätze aufgeben, um in einen ruinösen Wettbewerb um die Großeinlagen einzutreten. Dazu müßten besondere Bedingungen vorliegen.

(1) Vgl. Federal Reserve Board : Staff Study ... p.151, 159 f.

Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, daß bei krisenhaften Erscheinungen bei einzelnen Instituten oder auch ganzen Gruppen es gerade die Großeinlagen sind, die durch ihre Mobilität die Gefahren mit sich bringen. Diese gegenüber den Kleineinlagen erhöhte Mobilität ist empirisch erwiesen (1). Die Überempfindlichkeit dieses Kontrollinstruments der Großeinleger kann oft Einlagenabzüge auslösen, die einer Bank den Anstoß zu einem Zusammenbruch geben, der sonst vermeidbar oder gar unnötig gewesen wäre.

Damit zeigt die "nicht normierte Bankenaufsicht der Großeinleger" auch eine negative Seite. Eine volle Sicherung würde diesen Nachteil sicher beseitigen helfen. Mit dem Nachteil würde man allerdings gleichzeitig den Vorteil beseitigen, der in der geschilderten Auslesefunktion der Großeinleger liegt. Beim Abwägen beider wird man jedoch die erwähnte Möglichkeit berücksichtigen müssen, daß durch die Abhebungen der Großeinlagen oft Institute dem Zusammenbruch entgegengeführt werden, die - ob schon schwach - im Sinne einer Auslese nicht unbedingt hätten aufgelöst werden müssen. Zwar wird man diese plötzlichen und massierten Abhebungen auch als rational motiviert ansehen können, da sie eine zweckvolle Reaktion zur Vermeidung eines - nach Meinung der abhebenden Institute - ins Übergroße angestiegenen Risikos sind. Sie sind jedoch unter dem Aspekt der "nicht normierten Bankenaufsicht" nicht unbedingt viel positiver zu beurteilen als die Abhebungen der Kleineinleger. Insofern würde eine volle Sicherung keineswegs nur ein Positivum, sondern auch ein Negativum beseitigen helfen (2).

Weitere Auswirkungen einer vollen Sicherung auf die Banken sind denkbar. Dazu gehört etwa die strukturelle Auswirkung, daß es künftig auch kleinen Instituten gelingen wird, Großeinlagen hereinzunehmen. Das könnte zu einem "Aufholen" der kleinen Banken führen. Eine empirische Prüfung dieser Aussage, etwa in den USA, ist jedoch nicht möglich, da die Auswirkung dieses einen Faktors nicht aus der Vielzahl von Faktoren isoliert werden kann, die das Geschäftsvolumen eines Institutes bestimmen.

-
- (1) Für die Jahre der Bankenkrise in den USA befinden sich genaue Daten darüber in : M. Krost : Behavior of Deposits Prior to Suspension in a Selected Group of Banks. Analysis by Size of Account. FRB. March 1939. p.178 ff. Insbesondere Tab. 6. p.181
 - (2) Vgl. dazu die Klassierung der "Runs" bei J. Viner: Recent Legislation ... p.110/111

Auf die einleitend erwähnten sozialen Erwägungen, die berücksichtigt werden müssen, wenn die Frage des Umfangs der Sicherung entschieden werden soll, kann hier nicht eingegangen werden. Nur die sozialpolitischen Zielsetzungen des einzelnen Landes, zusammen mit einer genauen Kenntnis der sozialen Gliederung der Einleger, können hierzu die Grundlagen liefern. Das ist jedoch mehr eine politische und praktische als eine kredittheoretische Frage.

F Ü N F T E S K A P I T E L :

=====

PROBLEME DER SICHERUNG AUF DER GRUNDLAGE DER GEGENSEI-

=====

TIGKEIT : RISIKO UND BETEILIGUNG AN DEN KOSTEN

=====

Im vorigen Kapitel sind die Probleme erörtert worden, die sich auf der Anwendungsseite der Sicherung ergeben. Nun sollen die Fragen behandelt werden, sie sich da ergeben, wo die Sicherungsmasse aufgebracht werden soll, also auf der Entstehungsseite. Diese Probleme bestehen natürlich nicht bei Sicherungen, die durch das Vermögen einer öffentlichen Körperschaft gedeckt sind, sondern nur bei Einrichtungen, deren Sicherungsmasse gänzlich oder teilweise durch Zahlungen der Mitglieder aufgebracht wird. Die amerikanische Depositenversicherung ist das hervorragende Beispiel dafür. Daher sollen die Fragen im folgenden an dem Beispiel der Versicherung erörtert werden.

Will man die Beiträge in der Form von Prämien festsetzen, so stellt sich zunächst die Frage der Bemessungsgrundlage. Hier scheint sich der "Versicherungswert" anzubieten, also die Summe der durch die Sicherung - hier eine Versicherung - gedeckten Einlagen. Er wird jedoch problematisch, wenn man bedenkt, daß ein Institut nicht nur den Wert der Einlagen

versichert (übrigens zugunsten der Einleger), sondern damit gleichzeitig den Wert, der in dem Vertrauen der Einleger ihm gegenüber liegt. Dieser "Versicherungswert" ist aber nicht feststellbar. Bedenkt man weiter, daß bei vielen Sicherungen - so auch bei der FDIC - die Möglichkeit vorgesehen ist, dem Institut als Ganzem Hilfe zu leisten und damit nicht nur alle Gläubiger zu sichern, sondern auch den Fortbestand des Instituts (1), so erweitert sich der Versicherungswert noch mehr. Er umfaßt zunächst den Wert des Vertrauens aller Gläubiger in das Institut und in das Banksystem allgemein und sodann den Wert, der in der (wenn auch oft nur bedingten) Sicherung des Fortbestehens des Institutes liegt. In diesen Fällen wäre es gerechtfertigt, auch dann die gesamten Einlagen oder gar alle Verbindlichkeiten eines Instituts als Versicherungswert anzusehen, wenn die Versicherung nur einen Teil der Einlagen deckt. Diese Vorstellung liegt auch der Methode der amerikanischen Depositenversicherung zugrunde, nach der alle Einlagen als Berechnungsgrundlage für die Beiträge verwendet werden (2). Im Ergebnis kann festgestellt werden, daß der Versicherungswert praktisch unkalkulierbar ist, daß er aber in jedem Falle höher liegen dürfte als nur beim Wert der versicherten Einlagen und daß daher vertretbar ist, die gesamten Einlagen oder unter bestimmten Umständen die gesamten Verbindlichkeiten (soweit sie nicht dinglich gesichert sind) als Versicherungswert anzusehen.

Noch weniger meßbar ist die Schadenswahrscheinlichkeit, die insgesamt für die Einlagen aller versicherten Banken besteht. Eine Vorausberechnung des Risikos ist nun allerdings nirgendwo möglich. Einen Ausweg bietet in der Versicherung allgemein der Rückgriff auf den Schadensverlauf in der Vergangenheit. Dieser Weg basiert auf der Annahme, daß der Schadenverlauf in der Zukunft der gleiche sein wird. Diese Annahme wäre aber in allen den Fällen unreal, in denen entweder die die Risiken bestimmenden Gegebenheiten grundlegend geändert worden sind (3) oder

(1) Vgl. Section 13 FDI-Act

(2) Federal Reserve Board: Staff Study ... p.154. - Vgl. auch oben, Darstellender Teil, 2. Kapitel, 1. Abschnitt, V. und IX. !

(3) Das war beispielsweise in den USA durch die neue Bankengesetzgebung von 1933 der Fall gewesen. Daher mußte und konnte man auf die Annahme verzichten, der Schaden in der Zukunft würde gleich groß wie in der Vergangenheit sein. Vgl. FDIC: AR 1936. p.28. Zitiert nach M. Schäfer: Die Depositenversicherung ... S.132. Der Autor spricht der FDIC auf Grund dieser "unbestimmten Voraussetzung" den Charakter einer Versicherung ab, weil er als Wesensmerkmal der Versicherung den "Aufbau der Risikoprämie auf statistischen Zahlenreihen" ansieht (S.132 f.)

die Risiken sich überhaupt einer größenmäßigen Bestimmung entziehen. Das ist bei den Bankenzusammenbrüchen in der Regel der Fall. Damit verbleibt noch die Möglichkeit einer nachträglichen Umlegung der entstandenen Schäden auf die Mitglieder. Diese Form wäre die Versicherung auf Gegenseitigkeit, die stets bei nicht kalkulierbaren Risiken angezeigt ist (1). Ein Mittelweg wäre, eine Prämie auf Grund einer groben vorsichtigen Schätzung festzulegen. Ein Teil der jährlichen Überschüsse wird dazu verwendet, einen Fonds zu bilden, ein weiterer Teil wird den Mitgliedern erstattet. Diesen Weg hat die amerikanische Depositenversicherung eingeschlagen. Sie weist damit die beiden Merkmale einer echten Versicherung auf: Fondsbildung für ungewisse Schäden und Risiko-Kombination in einer Gruppe (2).

Nimmt man das Problem der Bestimmung des Gesamtprämienaufkommens als gelöst, so bleibt die Frage, wie es umgelegt werden soll. Es würde naheliegen und einer Versicherung entsprechen, wenn die Prämiensätze nach dem Risiko gestaffelt wären. Wenn auch eine Reihe von Risiken besteht, die die Banken gemeinsam und in gleicher Weise bedrohen, so liegen doch viele Risiken in den besonderen Verhältnissen jeder Bank begründet und sind damit bei jedem Institut verschieden groß. Es wäre also nötig, ständige eingehende Prüfungen durchzuführen, um das Ausmaß des Risikos jeweils schätzen zu können. Dieser Weg dürfte ungangbar sein. Eher wäre möglich, durch Einzelschriften einen Standard vorzuschreiben, den jedes Institut erreichen muß, um versichert werden zu können (3). Der Prämienatz kann dann uniform sein. Aus praktischen Gründen wird man den von der Bankenaufsicht vorgeschriebenen und überwachten Standard übernehmen. Unterliegt eine Reihe von Instituten einer weniger strengen Aufsicht, wie das in den USA in vielen Staaten der Fall ist, so muß man al-

-
- (1) So S. Apfelthaler: Das Risikoproblem ... S. 123. (Vgl. auch G. E. Fromm: Gegenseitigkeitsverein. Hdw. d. Versicherungswesens. Darmstadt 1958. Bd. 1. Sp. 766 f.)
 - (2) Vgl. A. H. Willett: The economic Theory of Risk and Insurance. Herausgeg. von D. MacCahan. Philadelphia, London, Oxford 1951. p. 89: "Complete insurance, in the economic sense, is the accumulation of funds for uncertain losses and the combination of the risks of individuals in a group."
 - (3) "... a set of minimum operating standards which will apply to all insured banks." L. T. Crowley: A Stronger Banking System... p. 89

lerdings annehmen, daß dort das Risiko größer ist. Es wird also entweder ein höherer Prämiensatz angezeigt sein, oder aber jedes Institut, das versichert werden will, muß sich dem höheren Standard anpassen (1). Die Erörterung ließe sich noch in der Richtung weitertreiben, daß man untersucht, inwieweit der Prämiensatz für Institute ermäßigt werden müßte, bei denen dank einer extrem guten Eigenkapitalbasis das Risiko, den Fonds bei Kreditschäden beanspruchen zu müssen, geringer ist als bei der Masse der Institute. Eine solche Differenzierung ist theoretisch und praktisch aber nicht mehr interessant. Eine gute Eigenkapitalbasis bleibt immer noch im eigensten Interesse jedes Instituts erstrebenswert und braucht nicht honoriert zu werden, wenn sie über das geforderte Minimum hinausgeht.

Die Erörterungen gelten analog für alle Sicherungseinrichtungen, die durch einen gemeinsam gespeisten Fonds die Einleger aller teilnehmenden Institute vor Verlusten bewahren wollen, seien sie nun in der Gestalt von Versicherungen oder in der Gestalt von solidarischen Hilfgemeinschaften. Für die amerikanische Depositenversicherung gelten die Erörterungen insofern nur mit der Einschränkung, als die Sicherungsmasse der FDIC nicht ausschließlich aus den Beiträgen der Mitglieder aufgebracht wird, sondern zum Teil aus staatlichen Mitteln besteht (Kreditlinie) (2).

-
- (1) "It is unfair that banks in states with high standards and strict controls should have to pay for the mistakes and losses arising in banks in states with lax regulations . . . If these inequities are to be remedied, the working program of the several classes of banks must be strengthened and placed on a basically uniform basis." L. T. Crowley : *A Stronger Banking System* . . . p.89
- (2) Daher bezeichnet A. H. Mowbray : *Insurance* . . . p.289/290 die Depositenversicherung im Gegensatz zu den privaten Versicherungen als "Versicherung durch einen staatlichen Fonds"

SECHSTES KAPITEL:

DIE PROBLEME EINES SICHERUNGSFONDS

Die theoretische Betrachtung soll sich nun von den Fragen der Aufbringung der Sicherungsmasse zu den Fragen wenden, die sich aus der besonderen Gestalt ergeben, die die Sicherungsmasse oft aufweist : dem Fonds.

In der Regel wird man davon ausgehen können, daß die Banken ihre Zahlungen an den Fonds aus den Mitteln bestreiten, die sie andernfalls den eigenen Rücklagen zugeführt hätten (1). Jedenfalls kann man wohl annehmen, daß die dauernde Zahlung von Beiträgen an einen zentralen Fonds die Mittel zur Bildung eigener Reserven irgendwie einengt. Wenn von einer Bankengruppe während vieler Jahre ein Fonds angesammelt wurde, so kann das also bedeuten, daß die einzelnen Institute während dieser Zeit zusätzliche individuelle Rücklagen in derselben Höhe hätten ansammeln können. Diese Annahme besagt demnach, daß an die Stelle von individuellem Eigenkapital ein "gemeinsames Eigenkapital" getreten ist. Die größenmäßige Gleichheit beider darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Lage der Institute und der Einleger in beiden Fällen verschieden ist. Betrachtet man die Einlagen eines einzelnen Instituts, so ist ihre Sicherheit ins Vielfache gestiegen : Die gemeinsame Sicherungsmasse steht in einem Notfall hinter dem Eigenkapital des Instituts. Sie beträgt ein Vielfaches von dem, was das einzelne Institut hätte ansammeln können, wenn es keine Beträge gezahlt hätte. Immerhin muß hierbei beachtet werden, daß das Institut über die erhöhte "Eigenkapitalbasis" nicht so frei vermögen kann wie über wahres Eigenkapital. Oft kommen diese Mittel gar nicht mehr dem Institut zugute, sondern nur noch den Einlegern, denn es ist möglich, daß die Einlagen in der Weise

-
- (1) Denkbar ist auch die Hypothese, daß diese Mittel als Gewinne ausgeschüttet worden wären. Für diese Annahme gelten die folgenden theoretischen Betrachtungen nicht

gesichert werden, daß sie erst bei der Liquidation des Instituts voll ausbezahlt werden. Oft haben die Einleger auch keinen Anspruch auf Sicherung aus dem Fonds (wie in Norwegen etwa). Die theoretische Beurteilung ist also nach den Besonderheiten jeder Sicherungseinrichtung zu differenzieren. Im Grundsätzlichen kann man allerdings wohl aufrechterhalten, daß die Sammlung von "potentiellen eigenen Rücklagen" in einem gemeinsamen Sicherungsfonds die Sicherheit der Einlagen einer einzelnen Bank wesentlich erhöht. Das gilt in dem Augenblick nicht mehr, da man annimmt, daß die Gesamtheit der Institute in Schwierigkeiten gerät, etwa weil ein allgemeiner Kreditverfall im Zuge einer Deflation einsetzt. Für die Gesamtheit der Institute kann die Summierung der individuellen Mittel in einem Fonds nicht mehr bedeuten als die einzelnen Teile für sich : Wenn alle Mitglieder die gemeinsame Sicherungsmasse beanspruchen, kann auf den einzelnen nicht mehr als sein Anteil entfallen, oder aber es werden einige mit mehr Mitteln unterstützt, andere dafür gar nicht.

Eine nachteilige Seite hat die Fondsbildung allerdings für das einzelne Institut : In dem Maße, wie es sein individuelles Eigenkapital nicht erhöhen kann, fehlt ihm die Grundlage - oder die gesetzliche Möglichkeit -, für Fremdmittel zu werben und sein Geschäft auszudehnen (1). Diese Folge hängt aber von der Gestaltung des Fonds ab. Der "Fonds" kann auch, wie der "Garantiefonds der privaten Aktienbanken" in Norwegen, in Verpflichtungen der Banken bestehen, in bestimmten Fällen Zahlungen zu leisten.

Die Anlage der Fondsmittel bereitet solange keine Schwierigkeiten, als man nur Beanspruchungen von einzelnen Instituten betrachtet : In der Regel sind die Mittel in Staatspapieren angelegt. Daneben mag ein kleiner Barbestand gehalten werden. Wird der Fonds aber in einer gesamtwirtschaftlichen Depression beansprucht, und zwar in bedeutendem Maße, so ist seine Wirksamkeit sehr in Frage gestellt : Entweder verkauft er seine Titel zu erheblichen Verlusten am Markt und kann nur einen Teil der an ihn gestellten Ansprüche befriedigen, oder er stellt seine Tätigkeit ein. Je bedeutender der Fonds ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß er sich durch sein eigenes Tätigwerden schadet : Sein An-

(1) Darauf weist auch hin : Federal Reserve Board : Staff Study ...
p. 151/152, 153 und 157

gebot an Titeln auf dem Markt verstärkt den schon im Gange befindlichen Preisverfall weiter (1). Einen Ausweg bietet nur die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen (wie sie die FDIC hat), oder die Titel bei der Notenbank zu beleihen. Die geschilderten Zusammenhänge können allerdings nicht dahingehend ausgelegt werden, daß eine Bildung individueller Rücklagen einer Fondsbildung vorzuziehen sei. Abgesehen davon, daß eines nicht das andere ausschließt, ist zu beachten, daß bei einem gesamtwirtschaftlichen Kreditverfall die Bestrebungen der Einzelinstitute, sich Liquidität zu beschaffen, sich ja zwangsläufig summieren und eine ähnliche Wirkung auf dem Markt auslösen werden wie die Verkäufe von Staatspapieren durch den Fonds. Der Einwand, die Notenbank würde in einem solchen Fall eingreifen, kann ebenso zugunsten des Fonds gemacht werden.

Die Beanspruchungen, denen ein Fonds ausgesetzt ist, lassen sich in zwei Arten unterscheiden : Die erste Beanspruchung tritt auf, wenn der Fonds seine Mittel in einer Sicherungsaktion einsetzt : als Darlehen oder Einlage. Ein Teil dieser Interventionssummen wird im Laufe der Zeit zurückfließen. Die Summen, die nicht wieder hereinkommen, sind endgültige Verluste : Das ist die zweite Beanspruchung. Welches Verhältnis beide zueinander haben, hängt von der Art der Sicherungsaktionen, den Befugnissen des Fonds und dem Verlauf der Krisen ab. Die zweite Beanspruchung, also der Verlust, wird in der Regel nur eine Restgröße und folglich kleiner als der Betrag der ersten Intervention sein.

(1) Vgl. die Kritik von M. Schäfer : Die Depositenversicherung ... S.133

PROBLEME DER SICHERUNG DURCH PRIVILEGIERUNG

Es wurde in der Einleitung bereits auf die Sonderstellung hingewiesen, die die "Sicherung" durch Konkursprivilegierung im Rahmen des Themas hat. Die Darstellung der Schweiz (3. Kapitel) und einer Reihe anderer Länder (10. Kapitel) hat die Verbreitung dieser Art "Sicherung" gezeigt. Die Problematik dieser "Sicherung", die bereits bei der Würdigung der schweizerischen Verhältnisse gestreift wurde, soll hier noch einmal aufgenommen werden.

Die Forderungen aus Spareinlagen (oder bestimmten anderen Arten von Einlagen) sind in der Weise gesichert, daß sie beim Konkurs einer Bank vor allen anderen Forderungen befriedigt werden. Zwar bestehen die meisten anderen Sicherungen ebenfalls darin, daß die Einlagen oder bestimmte Gruppen von Einlagen einen größeren Schutz genießen als die anderen Forderungen. Bei der Konkursprivilegierung geschieht diese Bevorzugung aber nicht aus Mitteln von außen, sondern auf Kosten der Ansprüche der anderen Gläubiger. Das kann eine tiefgreifende Auswirkung auf das Verhalten der nicht privilegierten Gläubiger zur Folge haben. Zwar ist kaum zu befürchten und auch empirisch nicht feststellbar, daß die nicht privilegierten Gläubiger ihre Forderungen kündigen und ihre Mittel anderen Instituten anvertrauen, denn die Privilegierung wirkt sich nicht nachteilig aus, solange das Institut arbeitet, sondern erst in der Liquidation. Hier aber setzt die Gefahr ein: Bei jedem Verdacht eines bevorstehenden Konkurses werden die nicht privilegierten Gläubiger ihre Einlagen um so schneller abziehen, als sie wissen müssen, daß sie als letzte aus der Konkursmasse befriedigt werden. Damit ist die Konkursprivilegierung als Sicherheit in zweifacher Weise in Frage gestellt: Erstens kann sie ein gefährliches labiles Moment in das Verhalten der Gläubiger bringen und kann damit zu sonst vermeidbaren Zusammenbrüchen beitragen. Zweitens kann sie bewirken, daß vor einem Konkurs ein großer Teil des Vermögens der Bank von den nicht privilegierten Gläubigern abgezogen wird. Damit würde die Bevorzugung ihren Ge-

halt verlieren, denn je weniger andere Gläubiger neben den privilegierten Gläubigern ihr Vermögen in der Konkursmasse haben, desto weniger ist die Privilegierung wert.

In den Fällen, in denen die Konkursprivilegierung an formale Merkmale gebunden ist, kann sie leicht umgangen und gegenstandslos gemacht werden. Das ist im Falle der Schweiz gezeigt worden (Vgl. den 2. Abschnitt des 3. Kapitels, Darstellender Teil !), wo die Privilegierung davon abhängt, ob das Wort oder der Wortteil "Sparen" in der Kontenbezeichnung vorkommt. Die Geltung der Konkursprivilegierung ist in solch einem Falle in das Belieben der Institute gestellt, die sich nur einer anderen Bezeichnung für Sparkonten zu bedienen brauchen. (Schließt nur ein Teil der Banken sich einer solchen Aktion an, so kann auch das Verhalten der Einleger mitbestimmend werden.)

Gelingt es, die Geltung der Konkursprivilegierung zu eliminieren, so kann damit der Vorteil erreicht werden, daß die oben geschilderte Gefahr der Labilität der nicht privilegierten Einlagen gebannt wird. Das wird vor allen Dingen für Institute, deren Einlagen zu einem großen Teil nicht privilegiert werden können, von großem Interesse sein. Haben die privilegierten Einlagen allerdings in ihrem Rahmen nur eine minimale Bedeutung, so werden sie auch keine beunruhigende Wirkung auf die nicht privilegierten Großeinleger ausüben können.

SCHLUSSTEIL:

GRUNDGEDANKEN ZU EINER EINLAGENSICHERUNG IN EINER

PRIVAT- UND MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSORDNUNG

BESTIMMTER AUSPRÄGUNG

Empirische Darstellung und theoretische Betrachtung haben die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der Einlagensicherung und ihre Problematik gezeigt. Von der bewußt neutralen Auswahl soll nun übergegangen werden zu einer abschließenden Art von "Anwendung" der Ergebnisse auf einen besonderen Fall: Es soll gezeigt werden, welche Gestaltung der Einlagensicherung in einer verkehrswirtschaftlich bestimmten Wirtschaftsordnung theoretisch erwünscht wäre. Das kann geschehen, nachdem oben gezeigt worden ist, daß eine Einlagensicherung theoretisch nicht unvereinbar mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Kreditwesens ist. - Im 2. Kapitel dieses Schlußteils soll versucht werden, die Frage zu beantworten, ob und unter welchen Umständen die vorgezeichnete Lösung auf die Bundesrepublik übertragen werden könnte.

ERSTES KAPITEL:

=====

EINE MÖGLICHKEIT DER GESTALTUNG DER EINLAGENSICHERUNG =====

IN EINER MARKTWIRTSCHAFT

=====

ERSTER ABSCHNITT:

Beschreibung der grundlegenden wirtschaftlichen Gegebenheiten des Systems

Die Wirtschaft, die als Modell dienen soll, ist durch Umwegproduktion, folglich durch eine bedeutende Investitionsgüterindustrie und eine differenzierte kreditwirtschaftliche Ordnung gekennzeichnet. Der Staat hält einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben der Wirtschaft. Das zugrundeliegende Wirtschaftssystem ist als verkehrswirtschaftlich zu bezeichnen (1), wenn auch einzelne Sektoren planwirtschaftliche Elemente und staatliche Beteiligung aufweisen. - Das Kreditwesen ist überwiegend privat, seine Ordnung ist überwiegend marktwirtschaftlich, mit einzelnen planwirtschaftlichen Elementen (Regulierung bestimmter Preise = Zinssätze). Es gibt eine Institution der Bankenaufsicht, die die Geschäftspolitik der Institute überwacht. Sie hat gewisse Eingriffsrechte bei Verstößen, jedoch stehen ihr keine Interventions- oder Hilfsfonds zur Verfügung. Die kredit- und währungspolitische Leitung liegt bei einer Zentralnotenbank. Ihre Hauptinstrumente sind die Diskont-, die Mindestreserven- und die Offenermarktpolitik. - Bei den Kreditinstituten besteht eine Reihe verschiedener Rechtsformen, wie Aktiengesellschaften, Privatfirmen, öffentlich-rechtliche Institute (Sparkassen) und Genossenschaften. Sie haben teilweise zu engerem organisatorischen Zusammenschluß geführt, auch zu gemeinsamen Institutionen des Giroverkehrs. Geschäftspolitisch besteht jedoch keine klare Trennung der verschiedenen Gruppen; die Universalbank herrscht allgemein vor. Es bestehen einige wenige Großbanken.

- (1) Im Sinne von: W. Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie. Herausgeg. von E. Preiser und anderen. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959. S. 79, 87 ff.

ZWEITER ABSCHNITT:

Grundsätze einer Gestaltung der Einlagensicherung

Es soll nun versucht werden, festzulegen, welche Grundsätze für eine Gestaltung der Einlagensicherung sich am besten in die geschilderte Ordnung einfügen. Es soll unterstellt werden, daß die eben geschilderte Gesamtordnung der Wirtschaft nicht ein wirtschaftspolitisches Zufallsergebnis, sondern Ausfluß entsprechender wirtschafts- und ordnungspolitischer Zielsetzungen ist und daß diese Zielsetzungen auch für die Gestaltung der Einlagensicherung maßgebend sein sollen.

Daraus ergibt sich als erster Grundsatz, daß durch die Einlagensicherung an den bestehenden Eigentumsverhältnissen im Kreditwesen nichts zugunsten des Staates geändert wird. Die "Lösung" des Sicherungsproblems dürfte folglich nicht in einer Verstaatlichung der Institute gesucht werden.

Es wäre auch denkbar, daß man, ohne die Eigentumsverhältnisse zu verändern, eine so straffe und ins einzelne gehende geschäftspolitische Beschränkung und Beaufsichtigung der Institute durchführt, daß damit das Risiko von Verlusten praktisch aufgehoben wird. Eine solche Lösung ist in ihrer praktischen Auswirkung einer Verstaatlichung so eng benachbart, daß sie als nicht systemkonform angesehen werden kann.

Sollen die Kreditinstitute die finanziellen Mittel zur Einlagensicherung aufbringen, oder soll der Staat die Einleger vor dem Risiko von Einbußen oder die Institute bereits vor dem Kreditrisiko schützen? Sollen die Risiken "verstaatlicht" werden? Das hätte ebenfalls notwendig zur Folge, daß dem Staat weitgehende Eingriffsrechte in die Organisation und Geschäftspolitik der Institute gegeben werden müßten. Zudem entspricht es dem Wesen der Kreditinstitute, daß sie selbst die Risiken tragen. Bei außergewöhnlichen Krisen, wie etwa einem gesamtwirtschaftlichen Run auf die Einlagen, dürfte man ohnehin annehmen, daß die Regierung bereit sein wird, helfend einzuspringen. Es sollte daher der Grundsatz gelten, daß die Einlagensicherung von den Kreditinstituten gemeinsam in Selbstverwaltung durchgeführt und finanziell getragen wird.

Um der Sicherung die größtmögliche Wirkung zu verschaffen und damit sowohl den Einlegern als auch den Kreditinstituten am besten zu dienen, sollte sie eine absolute, unbedingte und volle Sicherung sein. Sie sollte also

- nicht nur eine Privilegierung bestimmter Gläubiger auf Kosten anderer Gläubiger der Institute im Konkurs beinhalten, sondern wirkliche Hilfe von außen bringen;
- ohne einschränkende Bedingungen in bezug auf die Ursache des Verlustes oder ähnliches gelten. Jeder Einleger sollte sich durch sie unbedingt gedeckt fühlen. Dazu müßte sie gesetzlich fixiert sein;
- alle Einlageforderungen decken, nicht nur bis zu einem bestimmten Betrag. Dadurch würde die Mobilität, die bei Großeinlagen bekanntlich größer ist, gemindert und damit ein krisenverstärkender Faktor entscheidend gedämpft werden.

Das Gegenstück zu diesem Grundsatz wäre die zwangsweise Teilnahme aller Kreditinstitute, soweit deren Einlagen nicht anderweitig gesichert sind, an der Sicherungseinrichtung. Sind die Einlagen bei einigen Instituten nicht gesichert, so liegt eine psychologische Bresche vor, durch die bei Krisenlagen ungünstige Einflüsse auch auf den gesicherten Bereich ausstrahlen könnten. Das wird vermieden, wenn der Grundsatz der Solidarität lückenlos verwirklicht wird.

Der durch die Sicherung Begünstigte hat eindeutig der Einleger zu sein, nicht das Kreditinstitut. Es ist unvermeidbar, sogar wünschenswert, daß der Schutz der Einleger auch in der Weise wahrgenommen wird, daß ein in Schwierigkeiten geratenes Institut als Ganzes gestützt und saniert wird und die Einlagen damit erhalten bleiben, anstatt daß es liquidiert wird und die Einleger ausgezahlt werden. Diese Art der Sicherung darf jedoch nicht als ein Ausdruck dafür genommen werden, daß es primär die Zielsetzung der Sicherung ist, jedes Institut zu erhalten und in den Händen der bisherigen Kapitaleigner oder gar der Geschäftsführung zu belassen. Der Endpunkt einer solchen Denkweise wäre die "Prämie für schlechtes Bankieren" (premium on bad banking) (1). Die Beteiligung des Eigeninteresses der Gesamtheit der Banken sowie auch der Bankenaufsicht an den Entscheidungen über die jeweilige Ausführung der Sicherung, in Verbindung mit Richtlinien, müßten die Gewähr dafür geben, daß das Instrument nicht in diesem Sinne mißbraucht wird und damit ein Weiterwirken des Ausleseprozesses völlig unterbindet.

(1) Vgl. Federal Reserve Board : Staff Study ... p. 158

In Fällen, in denen Kreditinstitute liquidiert werden, sollte das Sicherungsorgan von Gesetzes wegen zum Liquidator bestellt werden.

Den besten organisatorischen Rahmen für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherungseinrichtung dürfte ein zentrales Organ mit eigener Rechtspersönlichkeit und gewissen öffentlich-rechtlichen Befugnissen bieten. Eine wirk-same Willensbildung müßte einen schnellen Einsatz der Sicherungsmasse, dort wo sie nötig ist, gewährleisten. Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts dürfte in den meisten Fällen diesen Anforderungen genügen.

Für das Problem der Aufsichtsbefugnisse, das sich der Sicherungskörperschaft stellt, sollte der Grundsatz maßgebend sein : Anstelle der Schaffung neuer Aufsichtsbefugnisse mit allen nachteiligen Folgen (Verwaltungsapparat, Kosten, Kompetenzschwierigkeiten mit Bankenaufsicht) wird durch eine auch statutarisch zu sichernde Zusammenarbeit mit den Bankenaufsichtsbehörden (oder gegebenenfalls der Behörde) die Voraussetzung geschaffen, daß die Sicherungskörperschaft die für ihre Aufgaben notwendigen Informationen erhält.

Die Ausgestaltung der Sicherungskörperschaft muß durch den Grundsatz bestimmt werden, daß es sich um eine solidarische Sicherung zur Abwendung der Folgen von Notsituationen bei den Instituten handelt, nicht um eine Versicherung. Das ergibt sich schon aus der Unwägbarkeit der Risiken. Die Körperschaft ist nur subsidiär zur Bankenaufsicht tätig. Im Notfall kann ihre Beanspruchung allerdings unvorhersehbar anschwellen. Aus diesen Gegebenheiten ergibt sich die Forderung einer elastischen Gestaltung, sowohl der Institution als auch der Sicherungsmasse. In jedem Falle dürfte es ratsam sein, eine starre Maximalgestaltung, also eine Institution und einen Fonds, die beide auf maximale Beanspruchungen zugeschnitten sind und entsprechend hohe Kosten verursachen, zu vermeiden.

DRITTER ABSCHNITT:

Erörterung einzelner Elemente der Einlagensicherung

Auf der Basis der erarbeiteten Grundsätze soll nunmehr erörtert werden, wie bestimmte Einzelfragen der Sicherung gelöst werden könnten. Besonderes Interesse verdienen die Fragen der Sicherungsmasse und der Ausführung der Sicherung durch das Sicherungsorgan.

I. Inhalt und Umfang der Sicherung

Die Sicherung müßte allen Einlegern einen vollen Schutz ihrer Rechte gewähren. Das könnte sie nur, wenn sie gesetzlich allgemeinverbindlich niedergelegt wäre. In welche rechtliche Form dieser wirtschaftliche Inhalt der Sicherung gefüllt werden soll, kann hier nicht erörtert werden. Das ist zudem nur nach Prüfung der rechtssystematischen Voraussetzungen jedes Landes möglich. Vielleicht wäre es am nächstliegenden, die Sicherung als eine Aufgabe der Sicherungskörperschaft gegenüber dem Gesetz zu fassen. Es würde möglicherweise zu weit führen, durch das Gesetz den Einlegern ein absolutes und subjektives Recht auf Erhaltung des Wertes ihrer Einlagen zu geben. Unnötig dürfte auch sein, den Einlegern einen einklagbaren Anspruch gegen die Körperschaft zu geben, da eine Verpflichtung der Körperschaft gegenüber dem Gesetz dem Interesse der Einleger vollauf genügen könnte. Sollten doch die Einleger nicht durch eine Unzahl von Einzelklagen in den Besitz ihres Vermögens kommen, sondern vielmehr durch gezieltes und obligatorisches Handeln einer einzigen befugten Institution! Eine solche Garantieverpflichtung würde alle Mitglieder der Körperschaft decken, seien sie ihr zwangsweise beigetreten oder freiwillig. Ob für die obligatorisch zu sichernden Institute der Rechtsfigur des obligatorischen und erzwingbaren Beitritts der Vorzug gegeben werden soll vor der Konstruktion einer Mitgliedschaft ex lege, ist wiederum eine mehr rechtssystematische Frage und kann nur im Zusammenhang mit dem gesamten Rechtssystem jedes Landes entschieden werden.

II. Die Sicherungsmasse. Anforderungen an ihre Struktur

Das Kernstück jeder Sicherungseinrichtung ist die Sicherungsmasse. Ihre Ausgestaltung kann nur erörtert werden, wenn man die an sie herantretenden Anforderungen untersucht. Das Problem der Sicherungsmasse hat drei Hauptgesichtspunkte :

- die Struktur der Sicherungsmasse
- die Höhe der Sicherungsmasse
- die Aufbringung der Sicherungsmasse

Welche Gegebenheiten bestimmten die Struktur der Sicherungsmasse ? - Bei Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit eines Instituts ist eine sofortige Intervention der Sicherungskörperschaft nötig, um die Forderungen der Einleger zu sichern. Wird das betroffene Institut liquidiert, so werden die für die Intervention erforderlichen Mittel so groß sein wie die Summe aller Einlagen, da die Einleger weder dem in der Liquidation liegenden Zeit-, noch dem Wertverlust ausgesetzt werden können und sofort ausgezahlt werden müßten. Wird das Institut von einer anderen Bank übernommen, so wird die Hilfsaktion sich so gestalten, daß die Sicherungskörperschaft die dubiosen Aktiven ankauft, während die gesunden Aktiven und die Passiven von einer anderen Bank übernommen werden. Die starke Beanspruchung der Sicherungsmasse durch die Hilfsaktion ist aber nur vorläufig. Im Laufe der anschließenden Liquidation des Instituts oder der angekauften dubiosen Aktiven fließen wieder Beträge herein. Es bleibt dann zur endgültigen Deckung nur ein Betrag übrig, der dem tatsächlichen Vermögensverlust des gesicherten Instituts entspricht. Er ist kleiner als der Betrag, der für die Intervention gebraucht wurde.

Aus der sachlichen und zeitlichen Verschiedenheit der Beanspruchung ergeben sich die Forderungen, die an eine Sicherungsmasse gestellt werden müssen. Sie muß aus zwei verschiedenen Fonds bestehen :

- Aus dem einen Fonds müssen die sofortigen Interventionen bestritten werden. Dieser Interventionsfonds muß liquide sein. Er muß Extremlagen gewachsen und zentral verwaltet sein. Er muß in einer Kreditaufnahmemöglichkeit bestehen, da eine dauernde, auf Maximalansprüche zugeschnittene Unterhaltung eines Liquiditätsfonds durch die Kreditinstitute zu kostspielig wäre;
- Aus einem zweiten, kleineren Fonds müssen die endgültigen Verluste, die sich aus den Interventionen ergeben, gedeckt werden.

Dieser Deckungsfonds braucht nicht liquide angelegt zu sein; er braucht nicht zentralisiert zu sein, da es bei seiner Disposition nicht auf Schnelligkeit ankommt. Er darf jedoch nicht auf kurzfristigen Krediten beruhen, sondern muß Vermögen der Mitgliedsinstitute darstellen, mit dessen Verlust diese eventuell rechnen müssen (1).

Der Deckungsfonds stellt sozusagen die Masse zur Deckung des "Verlust-Residuums" aus der Intervention dar. Tatsächlich ist der Vermögensverlust aber die primäre Größe, die die Krise bei dem einzelnen Institut hervorruft.

III. Die Höhe der Sicherungsmasse und ihrer Teile

Nunmehr ist die Frage zu klären, welche Höhe die Sicherungsmasse insgesamt haben soll und in welcher Relation ihre beiden Teile zueinander stehen sollen. Es ist ohne nähere Erläuterung klar, daß beide Teilfragen nicht allgemein, sondern nur für ein bestimmtes Land beantwortet werden können. Nun stellt zwar das vorliegende Kapitel die Frage der Sicherungseinrichtung eben nicht allgemein, sondern für ein Land mit einer ganz bestimmten Wirtschaftsordnung und gegebenen Verhältnissen. Damit allein ist eine Beantwortung der eben genannten Fragen aber noch nicht möglich geworden, denn die Beschreibung des Systems am Eingang des Kapitels ist zu unvollkommen, als daß sich aus ihr die große Zahl der Determinanten ablesen lassen könnte, die die Höhe der Sicherungsmasse und die Relation ihrer einzelnen Teile bestimmen. Darüber hinaus sind ein Teil der Determinanten ihrem Wesen nach Unbekannte, weil sie zukünftige Ereignisse, etwa Schadensverläufe, betreffen.

Es bietet sich nun die Möglichkeit, das beschriebene System so auszubauen, daß alle erforderlichen Determinanten aus ihm ableitbar sind. Übersichtlicher und einfacher erscheint jedoch der Weg, über die Unbekannten bestimmte Annahmen zu machen, also bestimmte Werte anzusetzen, die den weiteren Betrachtungen zugrundegelegt werden können. Damit

(1) Die Zweiteilung der Sicherungsmasse bei der amerikanischen Depositenversicherung in einen Fund und eine Kreditnahmemöglichkeit hat nicht genau die hier dargestellte funktionelle Bedeutung

gewinnen die folgenden Darlegungen wiederum allgemeine Gültigkeit, jedenfalls innerhalb ähnlicher Systeme wie dem am Eingang des Kapitels geschilderten.

Die Determinanten, die die Höhe und Aufteilung der Sicherungsmasse bestimmen, sind :

- die erwartete Schadensquote, das heißt das Verhältnis der Einlagen von vermutlich in Sicherungsfälle verwickelten Instituten (Schadenseinlagen) zu den gesamten Einlagen aller unter die Sicherung fallenden Institute (= Gesamteinlagen), (Vgl. dazu den Begriff der Schadensquote auf Seite 87!) ausgedrückt in Prozent;
- die erwartete Verlustquote, das heißt das Verhältnis der endgültigen, nach Abwicklung der Sicherungsfälle vermutlich verbleibenden Verluste (= Verluste) zu den Schadenseinlagen (Vgl. dazu den Begriff der Verlustquote auf Seite 87 und in Tabelle 6 !), ausgedrückt in Prozent;
- die erwartete Interventionsquote, das heißt das Verhältnis der Mittel der Sicherungsmasse, die vermutlich im Verlaufe der Sicherungsaktionen oder Interventionen ausgeschüttet oder eingesetzt werden (= Interventionssummen), zu den Schadenseinlagen, ausgedrückt in Prozent.

Hierbei soll zunächst der Zeitfaktor außer acht gelassen und angenommen werden, daß die erwarteten Verluste in kurzen Zeiträumen geballt auftreten und mithin zwischen den Sicherungsaktionen keine Zeit bleibt, um die Sicherungsmasse durch Beiträge wieder aufzufüllen.

Die Schadensquote stellt unter den drei kritischen Quoten diejenige dar, die am schwersten vorhergesagt werden kann. Sie ist ihrem Wesen nach eine Unbekannte und kann von der Politik der Sicherungskörperschaft nicht beeinflußt werden.

Ähnlich die Verlustquote. Die tatsächlichen Vermögensverluste sind es meist, die die Bankenschwierigkeiten verursachen und eine Sicherungsaktion nötig machen. Es kann jedoch das Verhalten der Sicherungskörperschaft dazu beitragen, daß die Verluste im Verlaufe der Sicherungsaktion nicht noch weiter anwachsen.

Wesentlich stärker kann die Interventionsquote von der Politik der Sicherungskörperschaft beeinflußt werden. Greift die Sicherungskörperschaft

stets früh mit Stützungsbeträgen ein, so werden die Interventionssummen niedriger sein können, als wenn immer erst der Konkurs des in Schwierigkeiten geratenen Instituts abgewartet wird, folglich die Gesamtbeträge der Einlagen den Einlegern zunächst voll ausgezahlt werden müssen und die Mittel erst allmählich im Zuge der Liquidation an die Sicherungsmasse zurückfließen.

Es ist unmittelbar ersichtlich, daß alle drei Größen so komplexer Natur sind, daß sie kaum auch nur annähernd sicher für die Zukunft vorausgeschätzt werden können. Dennoch muß eine Schätzung vorgenommen werden. Wenn man in der Vergangenheit genaue Beobachtungen gemacht und auch bereits über längere Zeit Sicherungsaktionen durchgeführt hat, ist es möglich, die Schätzung der kritischen erwarteten Quoten an die historisch beobachteten, also die empirischen Quoten anzulehnen. Die Erfahrungswerte werden aber in dem Maße zu modifizieren sein, wie sich die Gesamtheit der Daten, die die drei Größen :

- Schadenseinlagen
- Verluste
- Interventionssummen

bestimmen, in der Zukunft gegenüber der zurückliegenden Periode ändern werden.

So war es beispielsweise nicht sinnvoll, bei der Errichtung der FDIC 1934 davon auszugehen, daß die Schadensquote in Zukunft ebenso hoch sein würde wie im vergangenen Jahre 1933, in dem die Gesamteinlagen 33,252 Mia Dollar betrugen, die Schadenseinlagen dagegen 3,597 Mia Dollar (1), die Schadensquote also

$$\frac{3,597 \times 100}{33,252} = 10,8 \% \quad (2)$$

Tatsächlich erreichte die empirische Schadensquote in den gesamten Jahren 1934 - 1958 nur den Wert von 0,0002 oder von 0,2 Promille (3) in den USA. Zudem trat eine eigentliche Ballung dieser Schäden in einer Krise nicht ein. Gleichzeitig betrug die empirische Verlustquote in demselben Zeitraum

(1) Quelle : siehe Tabelle 7. S. 96

(2) Vgl. Tabelle 7, Zeile 3. S. 96

(3) Vgl. Anm. (2) S. 86

$$\frac{30,7 \text{ (Mio Dollar Verluste)} \times 100}{592,6 \text{ (Mio Dollar Schadenseinlagen)}} = 5,2 \% \quad (1)$$

die empirische Interventionsquote

$$\frac{296,2 \text{ (Mio Dollar Interventionssummen)} \times 100}{592,6 \text{ (Mio Dollar Schadenseinlagen)}} = 50 \%$$

Nach diesem empirischen Rückblick sollen nunmehr die Werte für die erwarteten Quoten innerhalb des vorliegenden Systems angenommen werden. Es sollen dabei keine numerischen Werte, sondern Symbole gewählt werden. Es betrage

1. die erwartete Schadensquote $= s \%$,
2. die erwartete Verlustquote $= v \%$,
3. die erwartete Interventionsquote $= i \% \quad (2).$

Nunmehr kann die Größe der Sicherungsmasse und ihrer Teile bestimmt werden : Die erwarteten Schadenseinlagen würden sich auf $s \%$ der erwarteten Gesamteinlagen belaufen. Auch über die vermutliche Entwicklung des Bestandes der Gesamteinlagen muß also eine Schätzung gemacht werden. Die Schadenseinlagen sind nunmehr der Ausgangswert für die Berechnung der beiden Teile der Sicherungsmasse :

- a) die Deckungsmasse muß so groß sein wie die erwarteten Verluste. Die erwarteten Verluste belaufen sich auf $v \%$ der erwarteten Schadenseinlagen (3):
- b) Die Interventionsmasse muß so groß sein wie die erwarteten Interventionsbeträge. Die erwarteten Interventionsbeträge belaufen sich auf $i \%$ der Schadenseinlagen (4).

Deckungs- und Interventionsmasse zusammen bilden die Sicherungsmasse . Die Bestimmung ihrer Höhe wird jedoch neben den eben dargestellten

(1) Vgl. Tab. 6. S. 88

(2) Aus didaktischen Gründen mag sich der Leser die Schadensquote in der Größenordnung von 3% , die Verlustquote in der Größenordnung von 6% und die Interventionsquote in der Größenordnung von 50% vorstellen

(3) Deckungsmasse = Gesamteinlagen $\times \frac{s}{100} \times \frac{v}{100}$.

(4) Interventionsmasse = Gesamteinlagen $\times \frac{2}{100} \times \frac{i}{100}$.

kritischen Quoten noch einen weiteren Faktor berücksichtigen müssen : Die Sicherungsmasse stellt durch ihr bloßes Bestehen einen Stabilitätsfaktor dar, wie im Theoretischen Teil (2. Kapitel) gezeigt wurde. Diese Eigenschaft erlangt eine Sicherungsmasse allerdings nur dann, wenn sie vom Einlegerpublikum anerkannt ist. Einer der Faktoren, die diese Anerkennung herbeiführen können, ist die Höhe der Sicherungsmasse. Es ist denkbar, daß die selbst auf Grund vorsichtiger Werte durchgeführte Berechnung der Höhe der Sicherungsmasse zu einem Wert führt, der so niedrig ist, daß er in den Augen des Publikums und der breiten Öffentlichkeit als ungenügend erscheint. In diesem Fall werden die Berechnungen beiseitezusetzen sein, und es wird den psychologischen Erfordernissen Rechnung getragen werden müssen. Im entgegengesetzten Fall verbietet es allerdings das Prinzip der Vorsicht, die Sicherungsmasse unter die auf Grund der - soweit möglich - exakten Rechnungen ermittelte Größe zu senken, weil man das Vertrauen der Einleger bereits mit einem niedrigeren Fonds gewinnen zu können glaubt.

Die Berechnungen sind in dem Maße zu modifizieren, wie man von der Annahme abgehen kann, daß die Sicherungsaktionen und damit die Beanspruchung der Masse sich innerhalb eines kurzen Zeitraumes häufen, daß sie sich statt dessen vielmehr über einen längeren Zeitraum verteilen. Es besteht dann die Möglichkeit, daß in den Zeiten zwischen den Beanspruchungen die Masse durch Leistungen der Mitgliedsinstitute wieder angefüllt wird. Jedoch ist darauf nicht im einzelnen einzugehen, da eine solche genaue Rechnung nur bei derart genauer Kenntnis der voraussichtlichen Sicherungsfälle, ihres Ausmaßes und ihrer zeitlichen Verteilung sinnvoll wäre, wie sie praktisch nie erlangt werden kann.

IV. Die Aufbringung der Sicherungsmasse

Entsprechend dem herausgearbeiteten Grundsatz, nach dem der Interventionsfonds eine zentrale Möglichkeit für die Sicherungskörperschaft zur sofortigen Verschuldung (bis zur Höhe von $(\frac{s}{100} \times \frac{i}{100})$ % aller Ein-

lagen) sein soll, dürfte folgender Vorschlag sinnvoll sein : Der Sicherungskörperschaft steht das Recht zu, für die Durchführung ihrer Interventionen bei der Zentralnotenbank Barmittel bis zu dem obengenannten Prozentsatz aller bei ihren Mitgliedsinstituten gehaltenen Einlagen anzufordern. Die

Mittel sind nicht oder minimal zu verzinsen (1).

Entsprechend dem Grundsatz, nach dem der Deckungsfonds eine von den Banken aufgebrachte, nicht unbedingt zentral gehaltene und nicht unbedingt liquide Vermögensreserve (bis zur Höhe von $(\frac{s}{100} \times \frac{v}{100})\%$ aller

Einlagen) sein soll, dürfte folgendes vorgeschlagen werden: Die Banken verpflichten sich bei Eintritt in die Körperschaft dieser gegenüber, ihre freien Rücklagen bis zur Höhe des obengenannten Prozentsatzes ihrer Einlagen als zweckgebundene (Sicherungs-Deckungs-)Rücklage anzusehen und sie der Sicherungskörperschaft als Deckungsvermögen für Verluste auf rechtzeitigen Abruf zur Verfügung zu stellen. Institute ohne freie Rücklagen müßten sich zur Bildung einer solchen Rücklage nach bestimmten Regeln entschließen. Entsprechende Verpflichtungen würden den Instituten in bezug auf die Auflösung dieser Rücklagen auferlegt werden. Insbesondere wäre eine Auflösung zum Zwecke der Gewinnausschüttung nicht möglich. Wegen des Eventualcharakters wäre eine Sonderbilanzierung der Verpflichtung nicht nötig, sondern weiterhin unter "freie Rücklagen" möglich. Die Institute müßten jedoch für eine Anlage der Mittel sorgen, die eine Liquidierung innerhalb eines halben Jahres gestattet. Die Sicherungs-Deckungs-Rücklagen der Mitglieder würden zur Deckung der Verluste im Verhältnis der von den Mitgliedern gehaltenen gesamten Einlagen herangezogen werden.

Die dem Charakter der voraussichtlichen Beanspruchungen entsprechende zweiteilige Gestaltung des Fonds erbringt den Vorteil einer großen Sicherungsmasse, ohne den Nachteil der hohen finanziellen Belastung der Mitglieder zu haben. Zwar tragen die Mitglieder die endgültigen Verluste. Sie müssen jedoch nicht dauernd einen auf maximale Anforderungen zugeschnittenen liquiden Fonds aus eigenen Mitteln halten. Das fällt besonders für die großen Institute ins Gewicht, deren Belastung, falls ihr Anteil am Interventionsfonds nach den Einlagen berechnet würde, sehr groß wäre.

-
- (1) Der Gedanke, die Zentralnotenbank an der Aufbringung von Mitteln für die Sicherungsaktionen zu beteiligen, ist in der öffentlichen Diskussion um eine Einlagensicherung in der Bundesrepublik bereits aufgetaucht. So leitet A. Gnam in seinem Aufsatz "Einlegerschutz im Kreditwesen". ZfK 1959, Nr. 8, S. 312, die Berechtigung, "die Gewinne der Bundesbank für die geräuschlose Beseitigung von Störungen im Kreislauf unserer Kreditwährung zu verwenden", aus der Tatsache ab, daß ihr im Zuge ihrer Währungspolitik notwendigerweise auf Kosten der Kreditinstitute Gewinne entstehen

V. Währungspolitische Fragen der Sicherungsmasse

In den Ländern mit einer dem Modell entsprechenden Kreditorganisation werden die Kreditinstitute jederzeit einen bestimmten Satz ihrer Einlageverpflichtungen als Mindestreserven bei der Zentralbank halten. Diese könnten als eine der Zentralbank verbleibende "Sicherheit" für die Kredite angesehen werden, die der Sicherungskörperschaft zur Durchführung von Einzelaktionen gewährt worden sind.

Währungspolitische Bedenken gegen die Gestaltung des Interventionsfonds könnten möglicherweise insofern geltend gemacht werden, als man fürchten müßte, die Sicherungskörperschaft würde mittels ihrer Befugnisse der Zentralbank die den Banken als Mindestreserven entzogenen Mittel "entwinden" und sie ihnen wieder zukommen lassen. Folgendes spricht jedoch gegen diese Befürchtung :

- Die Sicherungskörperschaft kann nur einzelnen Instituten Mittel gewähren, nicht generelle Zuteilungen treffen.
- Institutionell wäre ein Mitwirkungsrecht der Zentralnotenbank bei den Entscheidungen einzubauen; dadurch wäre es möglich, Mißbräuche zu verhindern. Darüber hinaus müßte statutarisch eine klare Trennungslinie zwischen den allgemeinen liquiditätspolitischen Befugnissen der Zentralbank und den speziellen Befugnissen der Sicherungskörperschaft gezogen werden.
- Die Zentralbank könnte ohnedies jeden Entzug durch Erhöhung der Mindestreservesätze ausgleichen. In der Regel dürften aber bei größeren krisenbedingten Beanspruchungen des Interventionsfonds die Maßnahmen der Zentralbank parallel laufen, also ebenfalls den Instituten allgemein mehr Liquidität durch Verringerung der Reservesätze geben.

VI. Die Sicherungstätigkeit der Körperschaft

Die Befugnis zur Durchführung von Sicherungsaktionen entsteht mit dem Eintritt eines Sicherungsfalles. Er ist dann gegeben, wenn ein Institut nicht mehr in der Lage ist, mit eigenen Mitteln oder aus eigener Kasse die Rechte seiner Kreditoren zu erfüllen, oder unmittelbar in diese Lage zu kommen droht, sei es, daß

- eine akute Insolvenz vorliegt oder droht, sei es, daß
- die Verpflichtungen eines Instituts dessen Vermögen so überschreiten oder es zu tun drohen, daß eine Befriedigung der Gläubiger bei einer Abwicklung nicht möglich sein würde.

Die Körperschaft entscheidet über den Eintritt des Sicherungsfalles

- auf Antrag und nach Benachrichtigung durch ein Institut;
- nach Benachrichtigung durch die Bankenaufsicht. Diese ist verpflichtet, der Körperschaft alle "verdächtigen" Fälle zu melden.

Hier liegt der Punkt des Zusammengehens von Bankenaufsicht und Sicherungskörperschaft. Die jährliche, den Mitgliedern aufzuerlegende Berichterstattung an die Sicherungskörperschaft über den Stand der Einlagen, der freien Rücklagen und der Deckungsrücklagen dürfte nicht ausreichend sein, um einen Sicherungsfall rechtzeitig erkennen zu lassen. Das wäre nur bei weitergehenden Aufsichtsbefugnissen möglich. Diese der Sicherungskörperschaft zu übertragen, ist jedoch aus vielen Gründen nicht zu erwägen. Mithin ist sie auf die Bankenaufsicht als Informationsquelle zu verweisen. Insoweit man der Meinung ist, daß auch diese keine ausreichenden Befugnisse hat, wäre hier eine Änderung vorzunehmen, denn es wäre nicht tragbar, der Sicherungskörperschaft weitergehende Befugnisse zuzugestehen als der Bankenaufsicht. Eine parallele Ausstattung beider Institutionen ist wiederum unrationell und problematisch. Daher müßte die Bankenaufsicht verpflichtet werden, die Sicherungskörperschaft über alle "verdächtigen", ihr kundwerdenden Fälle von Schwierigkeiten zu unterrichten. Die Sicherungskörperschaft erhält das Recht, anschließend über die Bankenaufsicht den Fall näher zu untersuchen und alles notwendige Material zu sammeln.

Soll die Sicherungsaktion auf Antrag stattfinden, der von einem in Schwierigkeiten geratenen Institut gestellt wird, so ist zur Bedingung der Sicherungsaktion zu machen, daß das Institut alle geforderten Auskünfte erteilt.

Auf Grund der Untersuchung entscheidet die Körperschaft über die Anwendung der sicherungspolitischen Instrumente, das heißt, ob die Rechte der Einleger dadurch gewahrt werden sollen,

- daß dem Institut eine Hilfe durch Zuführung von Mitteln oder Stellung von Bürgschaften gewährt und es somit am Leben erhalten wird (Stützung);
- daß durch Übernahme von dubiosen Forderungen, Bürgschaftsstellung oder andere Maßnahmen eine Übernahme der Verpflichtungen

des Instituts durch ein anderes Institut erreicht wird (Übernahme);
oder

- daß die Sicherungskörperschaft die Abwicklung des Instituts abwartet und dann die Forderungen der Einleger zu ihrem vollen Wert ankauft und anstelle der Einleger als Konkurs- oder Liquidationsgläubigerin in die Abwicklung eintritt (Auszahlung).

Eine Bestimmung, nach der die Körperschaft erst dann eingreifen kann, wenn die freien oder gar erst die gesetzlichen Reserven des betroffenen Instituts aufgezehrt sind, dürfte wohl ein wenig zu starr sein. Sie würde in manchen Fällen ein vorbeugendes Eingreifen unmöglich machen und wäre zudem nur auf die Aktiengesellschaften anwendbar. Es könnte hier die Befürchtung geäußert werden, daß bestimmte Institute, die ohne Rücklagen sorglos in den Tag hineinleben, der Körperschaft dauernd "auf der Tasche liegen" und auf Kosten der anderen Institute Hilfe beziehen würden. Vielerlei Gründe sprechen jedoch gegen diese Befürchtung :

1. Die Körperschaft kann - und sollte, wo immer es geht - ihre Hilfen in Form von Darlehen geben, nicht in Form von Zuschüssen. Diese Maßnahme würde das betroffene Institut zwingen, die Mittel, die es vorher versäumt hat, als Rücklagen anzusammeln, nunmehr als Rückzahlungssummen aufzubringen.
2. Die Körperschaft kann ihre Stützungsaktionen von einer Änderung der Geschäftspolitik oder zusätzlich einem Wechsel der Geschäftsführung abhängig machen.
3. Die Körperschaft kann überhaupt auf eine Stützung des Instituts verzichten und die Einlagen erst im Konkursverfahren sichern. Eine Bank hat also nicht die Gewähr, daß sie selbst für eine nachlässige Rücklagenpolitik belohnt wird, sondern nur, daß ihre Einleger in jedem Falle geschützt werden.
4. Die Sicherungsaktionen setzen die Befugnisse der Bankenaufsicht nicht außer Kraft. Diese kann jederzeit Institute schließen, deren Geschäftspolitik nicht den gesetzlichen Erfordernissen entspricht. Die Einlagensicherung dürfte nicht von der Bankenaufsicht als Motiv aufgefaßt werden, über unsaubere Geschäftspraktiken hinwegzusehen.

Die vorgeschlagene Lösung läßt also jedem Institut seine volle Freiheit in der Rücklagenpolitik. Sie schafft keine neuen Grenzen für die Geschäftspolitik. Sie nimmt anderseits den Instituten auch nicht die Sorge um ihre zukünftige Existenz ab. Sie sichert nur die Einlagen.

Welche Bedeutung den drei sicherungspolitischen Instrumenten innerhalb der Sicherungspolitik der Körperschaft zukommen soll, läßt sich nicht exakt a priori bestimmen. Eine einseitige Bevorzugung der Stützungs- politik, der Übernahmepolitik oder der Auszahlungspolitik dürfte aber nicht möglich sein, wenn für die Anwendung der Instrumente bestimmte Kriterien aufgestellt werden. Diese Kriterien hätten die Zielsetzung zu sein, die neben dem Hauptziel, nämlich der Sicherung der Einlagen, zu verfolgen sind. Es können 6 wichtige Zielsetzungen genannt werden. Dasjenige sicherungspolitische Instrument, das eine optimale Kombination der Verwirklichungsmöglichkeiten der 6 Ziele in einem bestimmten Fall verspricht, ist jeweils anzuwenden. Die 6 Kriterien sind im einzelnen :

1. Schnelligkeit und Sicherheit der Sicherungsaktion. Dieses Kriterium mündet in die Frage : Mit welchem Instrument können die gefährdeten Vermögenswerte dem Einleger am schnellsten und für ihn am risikofreiesten gesichert werden ? Die Beantwortung setzt neben anderem eine genaue Prüfung der Frage voraus, ob das Institut als ganzes überhaupt noch gestützt werden kann (Stützungsfähigkeit) oder ob der erlittene Vertrauensschwund bereits so groß ist, daß nur noch eine Liquidation angezeigt erscheint.

2. Die finanzielle Lage des Sicherungsfonds. Dieses Kriterium beinhaltet die Frage : Welches Instrument stellt die - nachhaltig gesehen - rationellste Verwendung der Fondsmittel dar, d.h. welches Instrument ist in einem bestimmten Fall "am billigsten", auf lange Sicht gesehen ?

3. Beunruhigung der Öffentlichkeit. Dieses Kriterium stellt die Frage : Welches Instrument vermeidet in einem bestimmten Fall am besten eine Beunruhigung der Öffentlichkeit, insbesondere des Bankenpublikums, die sich auf die Sicherheit der Einlagen der betroffenen Bank und der Banken allgemein nachteilig auswirken könnte ?

4. Versorgung der Öffentlichkeit mit Bankdiensten. Dieses Kriterium kann in die Frage gefaßt werden : Verbietet sich die Anwendung des Instruments der - immer mit Liquidation verbundenen - Auszahlungspolitik in Anbetracht eines Bedarfs der Öffentlichkeit an Banken und Bankfilialen, der nicht vernachlässigt werden darf ?

5. Förderung solider Geschäftspolitik (Stützungswürdigkeit). Dieses Kriterium umfaßt die Frage : Welches Instrument ist angezeigt, um in einem bestimmten Fall zu verhindern, daß ein Institut weiterhin von einer Geschäftsführung geleitet wird, die, ohne ungesetzlich zu sein,

dennoch offensichtlich bestimmte anerkannte Grundsätze mißachtet und damit die Sicherheit der Einlagen und das Ansehen der Banken im allgemeinen untergraben kann ?

6. Strukturelle Zielsetzungen. Dieses Kriterium erhält seinen Inhalt je nach den vorherrschenden Meinungen und Ordnungsvorstellungen. Die Fragestellung kann nur beispielhaft erläutert werden : Ist die Übernahme eines Institutes durch eine Großbank förderungswürdig und erwünscht, wenn dadurch die Marktposition der Privatbankiers an einem bestimmten Platz entscheidend zurückgeht oder ganz aufgehoben wird ?

Die Mittel zur vorläufigen Durchführung der Intervention werden auf Abruf von der Zentralbank zur Verfügung gestellt und überwiesen. In dem Maße, wie die Mittel nach der Durchführung der Intervention der Sicherungskörperschaft wieder hereinkommen, werden sie an die Zentralbank zurückbezahlt. Diese rückfließenden Beträge können sein :

- Mittel, die von einer in Schwierigkeiten geratenen Bank wieder an die Körperschaft zurückgezahlt werden, nachdem das Institut sich erholt hat;
- Erlöse aus dem Verkauf von schlechten Aktiven, die die Körperschaft übernommen hat;
- an die Körperschaft ausgeschüttete Konkurserlöse einer liquidierten Bank.

Der verbleibende, nicht hereingekommene Rest stellt den Verlust aus der Sicherungsaktion dar. Er wird auf die Deckungs-Rücklagen der Mitglieder im Verhältnis der von ihnen gehaltenen Einlagen umgelegt . Die Institute müssen die angeforderten Beträge dann innerhalb bestimmter Zeit an die Zentralbank zugunsten des Interventionsfonds überweisen .

VII. Die Gestalt der Sicherungskörperschaft

Das oberste Entscheidungsorgan wäre ein Direktorium, das aus Vertretern der Mitglieder, der Bankenaufsicht und der Zentralnotenbank besteht. Die Mehrheit wäre den Vertretern der Mitglieder zu geben. Jedoch könnte für bestimmte Entscheidungen, besonders bei Sicherungsaktionen, Einstimmigkeit vorgesehen werden. - Die Körperschaft ist dem Parlament gegenüber berichtspflichtig. Sie hat das Recht, von ihren Mitgliedern jährliche

Beiträge zur Bestreitung der Verwaltungskosten zu erheben. Sie ist verpflichtet, Institute aufzunehmen, die nicht zwangsweise Mitglieder sind, aber Antrag auf Aufnahme stellen und bestimmte Bedingungen erfüllen. Die Körperschaft ist von Gesetzes wegen Liquidator aller, auch der ihr nicht angehörenden, in Liquidation gehenden Kreditinstitute. Sie kann zur Erfüllung dieser Aufgabe Liquidatoren als ihre Agenten bestimmen.

Z W E I T E S K A P I T E L :

FOLGERUNGEN FÜR EINE EINLAGENSICHERUNG IN DER BUNDES- REPUBLIK DEUTSCHLAND

Im vorangegangenen Kapitel ist für eine hypothetische Wirtschaftsordnung das Modell einer Einlagensicherung entworfen worden. Da die wirtschaftlichen Grundbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland denen der hypothetischen Wirtschaftsordnung entsprechen, kann die Frage aufgeworfen werden, ob das entworfene Modell der Einlagensicherung auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen werden und zur Grundlage eines Vorschlages für eine gesetzliche Regelung gemacht werden könnte.

Zur Klärung der notwendigen Vorfrage, ob denn nicht die gegenwärtigen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland Elemente einer Lösung nach der Art des erarbeiteten Modells aufweisen oder ob schon bestehende Einrichtungen nicht einen vollwertigen Ersatz bilden, kann auf das erste Kapitel des Darstellenden Teils hingewiesen werden. Die Ergebnisse können für den Zweck dieses Kapitels folgendermaßen zusammengefaßt werden :

- Die Verhältnisse in der Bundesrepublik weisen keine Ansätze einer einheitlichen Sicherungseinrichtung der skizzierten Art auf.
- Es bestehen für Kreditbanken, Kreditgenossenschaften und Spar-

kassen getrennte Einrichtungen, die voneinander abweichen und deshalb eine differenzierte Beurteilung erfordern.

- Die Untersuchung der Verhältnisse im Sektor der Banken hat ergeben, daß die solidarischen Einzelaktionen nicht als eine vollwertige Sicherungseinrichtung anzusehen sind.

Damit erscheint folgendes methodische Vorgehen sinnvoll : Für den Sektor der Kreditbanken wird die zu Beginn des Kapitels aufgeworfene Frage diskutiert, und zwar zunächst in der allgemeinen Form, ob überhaupt eine gesetzlich fest normierte Sicherungseinrichtung erforderlich ist oder nicht. Im Anschluß daran kann dann die Frage nach der Ausgestaltung der Einrichtung gestellt und es kann geklärt werden, ob auch die Sparkassen und Kreditgenossenschaften in die vorzuschlagende Lösung mit einzubeziehen sind oder unter welchen Voraussetzungen sie ausgeklammert bleiben könnten.

Zweifellos ist die Frage, ob eine Einlagensicherung in der Bundesrepublik eingeführt werden soll, nur schwer losgelöst von der Frage zu beantworten, wie diese Einrichtung aussehen soll. Jedoch wird es möglich sein, bestimmte allgemeine und theoretische Gründe zu diskutieren, die unabhängig von der Ausgestaltung, für eine Einlagensicherung sprechen.

Einer der häufigsten Gründe, der zugunsten einer Einlagensicherung angeführt wird, ist die Lückenhaftigkeit der Bankenaufsicht : Je mehr Möglichkeiten für Bankenschwierigkeiten und für Verluste von Einlagen die Bankenaufsicht lasse, desto dringender sei geboten, eine Sicherungseinrichtung für die Einleger zu schaffen. Dabei wird auf die beschränkten Möglichkeiten hingewiesen, die nach dem alten KWG der Bankenaufsicht bisher gegeben waren und ihr auch nach dem neuen KWG nicht in größerer Fülle zur Verfügung stehen (1). Tatsächlich haben die Vorkehrungen des Kreditwesengesetzes keinesfalls den Charakter von Sicherungseinrichtungen im Sinne dieser Untersuchung, da sie keinerlei finanzielle Hilfe an Institute ermöglichen. Die Vorkehrungen sind dadurch in ihrem Wert beschränkt, daß sie einerseits eine Zusammenarbeit der Bankenaufsicht mit den Instituten voraussetzen, die in Notlagen oft nicht gegeben ist, anderseits gewisse Eingriffsrechte erst dann der Bankenaufsicht geben, wenn der Schaden bereits eingetreten ist (2).

-
- (1) Vgl. A. Gnam ; Einlegerschutz im Kreditwesen ... S. 311 und derselbe ; Eine Lücke im Kreditwesen-Gesetzesentwurf. ZfK 1960. Nr. 9. S. 374 ff. Insbesondere S. 375
 - (2) Dazu näheres bei A. Gnam ; Eine Lücke ... S. 374/375

Zur Stützung der Auffassung, daß der durch das KWG - in alter ebenso wie in neuer Fassung - den Einlegern gewährte Schutz unzureichend sei, wird auf die neue Gefahrenquelle hingewiesen, die durch den Wegfall der Bedürfnisprüfung entstanden sei. Das Bundesverwaltungsgericht hat in verschiedenen Urteilen zu dieser Frage selbst auf diesen Zusammenhang hingewiesen (1). So hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf für das KWG (2) die beiden folgenden Schlüsse aus dem Wegfall der Bedürfnisprüfung gezogen :

"Es ist zu befürchten, daß infolge des Wegfalls der Bedürfnisprüfung die Möglichkeiten der Bankenaufsichtsbehörden, für den Schutz der Einleger zu sorgen, sich gemindert haben, weil die die Einlagen verwaltenden Kreditinstitute im verschärften Wettbewerb um die Debitoren eher geneigt oder aus Rentabilitätsgründen vielleicht sogar gezwungen sind, auf notwendige Sicherheiten zu verzichten. Hinzu kommt, daß künftig der Anreiz, ein in Schwierigkeiten geratenes Kreditinstitut zu übernehmen, um dadurch eine Bedürfnisprüfung zu vermeiden, wegfällt,..."

Ist eine Bankenaufsicht so eingerichtet, daß sie die Gefahren für den Einleger nicht restlos bannen kann, so ist das jedoch noch kein zwingendes Argument dafür, eine Einlagensicherung einzuführen. Denn es ist möglich, die Lücke durch eine Verbesserung der Bankenaufsicht zu verkleinern. Eine solche Bemühung wird in einer freiheitlichen Ordnung dort ihre Grenze finden, wo sie zu starke Einschränkungen der Freiheit der Wirtschaftssubjekte erfordern würde. Ob die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik noch verschärft werden kann, ohne an diese Grenze zu stoßen, kann hier nicht entschieden werden. Sicher ist, daß sie nicht so weit gehen können wird, daß sie alle Risiken für den Einleger ausschaltet. Mithin ist also eine "Lücke" unvermeidbar. Diese "Lücke" wäre aber nicht ein Mangel der Bankenaufsicht, sondern Ausfluß einer vorgelegerten Ordnungsvorstellung. Um ihtretwillen muß den Risiken also noch ein Spielraum gelassen werden. Jedoch steht, wie im 3. Kapitel des theoretischen Teils gezeigt wurde, nichts dagegen, Maßnahmen zu ergrei-

-
- (1) Bundesverwaltungsgericht : Entscheidung IC 195/56 (Sowie 2 weitere Entscheidungen) vom 10.7.1958. NJW 1959. Nr.13. S.590 ff. Insbesondere S.591
- (2) Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode : Drucksache 1114 ... S.54

fen, um Folgen dieser - notwendigen - Risiken für die Einleger auszugleichen, da die Risiken, die die Einleger bedrohen, nicht Selbstzweck sind, sondern nur Ausfluß oder Verlängerung der Risiken, die die Banken in ihrer Existenz bedrohen.

Im Ergebnis kann also festgestellt werden : Ist die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik tatsächlich "lückenhaft", so ist das kein Grund, eine Einlagensicherung zu fordern. Es wäre unwirtschaftlich, wollte man diese Mängel am Symptom heilen, anstatt sie an der Wurzel zu behandeln, indem man die Bankenaufsicht verbessert (Vgl. Theoretischer Teil, 2. Kapitel !). Setzen jedoch die ordnungspolitischen Wertvorstellungen der Bankenaufsicht einen so engen Rahmen, daß gewisse Risiken unvermeidbar bleiben - und das ist in der Bundesrepublik der Fall (1) - so kann das als Motiv für die Schaffung einer Einlagensicherung gelten.

Hieran könnte sich die Frage knüpfen, warum nicht auch Sicherungen für die Gläubiger anderer Unternehmensgruppen geschaffen werden. Diese Frage ist jedoch hier sachlich zu spät gestellt. Sie müßte bereits gestellt werden, wo es um die Einrichtung einer Bankenaufsicht geht. Die Bankenaufsicht ist ebenfalls eine besonders weitgehende Form des Gläubigerschutzes. Dieser vorrangige Gläubigerschutz ist in der Bundesrepublik aber anerkannt, wie die Existenz der Bankenaufsicht beweist. Daher braucht diese Frage hier nicht mehr aufgerollt zu werden. Die Antwort würde weitgehend mit der Antwort auf die Frage übereinstimmen, warum der Staat auf dem Kreditsektor eine besondere Wachsamkeit übt. Mit anderen Worten : Anerkennt man das Ziel der allgemeinen Bankenaufsicht, das - nach der Formulierung des neuen Kreditwesengesetzes - darin besteht, "die Funktionsfähigkeit des Kreditapparates zu wahren und die Gläubiger der Kreditinstitute nach Möglichkeit vor Verlusten zu schützen", so kann man auch eine Einlagensicherung bejahen, denn sie verfolgt genau dieselben beiden Ziele : Vermögensschutz der Einleger und Schutz des Kreditapparates (2). Sie ist es, die es in einer Wirtschaftsordnung er-

-
- (1) Das bringt die folgende Formulierung in der Begründung der Bundesregierung zum KWG-Entwurf zum Ausdruck, nach der es das Ziel des KWG neben anderen ist, "... die Gläubiger der Kreditinstitute nach Möglichkeit vor Verlusten zu schützen". Zitiert nach: Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode; Drucksache 1114 ... S. 20. Unterstreichung vom Verfasser
 - (2) Vgl. die Darstellung der beiden Ziele der amerikanischen Einlagensicherung. Federal Reserve Board ; Staff Study ... p. 151

möglichst, diese Ziele mit weitaus größerem Erfolg anzustreben. Ob die Einlagensicherung aus staatlichen oder aus privaten Mittel versorgt wird, ist eine zweite, nachgeordnete Frage.

Auch der deutsche Gesetzgeber hat die Frage nach der Notwendigkeit einer Einlagensicherung bejaht, hat jedoch aus zeitlichen Gründen auf eine Regelung im Rahmen des neuen Kreditwesengesetzes verzichten müssen. Statt dessen hat der Bundestag die Bundesregierung ersucht, zu prüfen,

"ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Sicherheit der Einlagen bei Kreditinstituten durch Schaffung allgemeiner Sicherungseinrichtungen, z.B. eines Garantiefonds für Einlagen oder einer Einlagenversicherung, verbessert werden sollte, wobei insbesondere darauf Bedacht zu nehmen ist, Unterschiede im Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten zu beseitigen." (1)

In ähnlicher Weise bejaht die Deutsche Bundesbank die Notwendigkeit spezieller Vorkehrungen zum Schutze der Einlagen und hält eine Lösung für erstrebenswert, "die eine genügende Effizienz mit einer relativ leichten Realisierbarkeit und einem gewissen Minimum an gesetzgeberischer Tätigkeit verbinden würde" (2).

Tatsächlich läßt sich eine Reihe von Gründen anführen, die dafür sprechen, eine Einlagensicherung einzuführen. Beachtet man nämlich, daß bei den Kreditbanken ja auch jetzt bereits, wenn auch nicht lückenlos, Sicherungsaktionen durchgeführt werden, und untersucht man diese Aktionen näher (3), so kommt man zu dem Ergebnis, daß eine Regelung nach dem skizzierten Muster mehrere Vorteile haben würde, die entweder der Volkswirtschaft oder auch nur den Banken erhebliche Kosten ersparen würden :

Zunächst steht fest, daß nur eine gesetzliche Regelung die Möglichkeit gibt, öffentliche Quellen für die Sicherungsaufgabe in Anspruch zu nehmen. Schwerlich wird man bei einer verbandsinternen, nicht verbindlichen Abmachung über Hilfsaktionen etwa einen Fonds der Bundesbank zur dauernden Verfügung stellen. Wohl aber dürfte das bei einer gesetz-

(1) o. V.: Das neue Kreditwesengesetz. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. August 1961. S. 9

(2) o. V.: Das neue Kreditwesengesetz ... S. 10

(3) Vgl. 2. Abschnitt des Kapitels "Bundesrepublik Deutschland"

lich festgelegten Sicherung möglich sein. Diese Möglichkeit ist mehrfach erwogen worden. Etwa in der Form, daß die Bundesbank einen Teil ihrer Gewinne als Interventionsmasse zur Verfügung stellt (1), oder daß sie die Mindestreserven verzinst, um damit die Bildung eines Fonds zu ermöglichen, oder daß der Staat den Banken steuerliche Erleichterung gewährt (2). Die Deutsche Bundesbank neigt im Rahmen ihres oben zitierten Diskussionsbeitrages mehr einer "Lösung auf freiwilliger Basis im Wege gegenseitiger Haftung" zu (3). Das würde dem erklärten Prinzip des Minimums an gesetzgeberischer Tätigkeit entsprechen.

Ein weiterer Grund ist darin zu sehen, daß eine von vornherein feststehende Verpflichtung, die Einlagen zu sichern, oft zu schnellerem und konsequenterem Handeln führen würde. Bis ein Stillhalteabkommen vereinbart oder ein Stützungskonsortium zusammengebracht ist, vergeht kostbare Zeit. Es ist möglich, daß im letzten Augenblick die Aktion aufgegeben wird, wie einer der dargestellten Fälle zeigt (4). Der Zeitverlust bedeutet oft erhöhten Einsatz von Mitteln, wenn man dann doch schließlich bereit ist, die Einlagen zu sichern.

Auch sollte gesehen werden, daß bisher ja der größere Teil der in Gefahr geratenen Einlagen durch Sicherungsaktionen gesichert worden ist. Die zusätzliche Anstrengung, die nötig gewesen wäre, um alle Einlagen zu sichern, wäre wohl von den Banken zu tragen gewesen. Ein solcher relativ kleiner zusätzlicher Aufwand würde aber einen erheblich größeren Zuwachs an Vorteilen einbringen. Er würde gestatten, von einer lückenlosen Einlagensicherung zu sprechen. Wäre sie überdies gesetzlich festgelegt, so würde das möglicherweise jeden panischen Einlagenrun in Zukunft verhindern. Die Beruhigung, die daraus für die Institute erwächst, dürfte die zusätzlichen Aufwendungen mehr als ausgleichen. Dieses Argument spricht selbstverständlich nur zugunsten einer Sicherung aller Einlagen-Verbindlichkeiten, nicht dagegen für eine Sicherung aller sonstigen Verbindlichkeiten der Institute. Eine Sicherung aller Verbindlichkeiten würde bedeuten, daß völlig verschiedenartigen Gläubigersituationen ein und

(1) A. Gnam : Einlegerschutz im Kreditwesen ... S. 312

(2) A. Gnam : Eine Lücke ... S. 376

(3) o. V. : Das neue Kreditwesengesetz ... S. 9

(4) Vgl. 2. Abschnitt des Kapitels über die Bundesrepublik. 3. Fall : Eichborn & Co., Nürnberg

dieselbe Regelung übergestülpt wird, unabhängig davon, ob eine wirtschaftliche Begründung hierfür vorliegt oder überhaupt ein wirtschaftliches Interesse gegeben ist oder nicht. Beispielhaft - das Problem kann hier nicht vollständig untersucht werden - sei etwa auf Forderungen von Pfandbriefgläubigern oder von Inhabern von Schuldverschreibungen im Vergleich zu Forderungen von Spareinlegern verwiesen. Faßt man eine Sicherung auf der Basis der Gegenseitigkeit ins Auge, so entsteht eine schwer lösbare Problematik aus dem verschiedenen Risikograd, der den verschiedenen Arten von Verbindlichkeiten anhaftet ; Institute mit einem hohen Anteil von Einlagen bringen ein höheres Labilitätsrisiko in die Haftungsgemeinschaft ein als Institute mit einem hohen Anteil von Schulscheindarlehen. Die Problematik besteht allerdings schon innerhalb der Einlagen-Verbindlichkeiten, wenn auch in abgeschwächtem Maße (Vgl. Theoretischer Teil, Fünftes Kapitel !).

Auch die Deutsche Bundesbank hält eine Einbeziehung aller Verbindlichkeiten in eine Einlagensicherung für schwer erreichbar, weist zur Begründung ihrer Skepsis allerdings nur allgemein auf "grundsätzliche Erwägungen" hin (1). Bei der Erörterung der hierunter untergeordneten Frage, welcher Teil der Einlagen gesichert werden solle, hält die Bundesbank eine Begrenzung auf die Einlagen natürlicher Personen unter dem Gesichtspunkt des sozialen Schutzes für naheliegend. Dieser Standpunkt trägt jedoch nicht genügend der stärkeren Labilität Rechnung, die gerade die Einlagen von Großeinlegern - meist juristischen Personen - kennzeichnet. Sie hat bei den Bankenzusammenbrüchen der Vergangenheit häufig eine entscheidende Rolle gespielt. Hierzu kann auf die im Vierten Kapitel des Theoretischen Teils herausgearbeiteten Probleme hingewiesen werden.

Der psychologische Gewinn einer vollständigen Einlagensicherung ist auch unter dem Aspekt der sogenannten "Wettbewerbsgleichheit" der verschiedenen Zweige des Kreditgewerbes untereinander zu sehen. So formuliert der Bericht des Abgeordneten Ruland (2) :

-
- (1) o. V. ; Das neue Kreditwesengesetz ... S. 9
 - (2) Schriftlicher Bericht des Wirtschaftsausschusses (16. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen - Drucksachen 1114 und 2563 - ... Bericht des Abgeordneten Ruland. Deutscher Bundestag. 3. Wahlperiode : Zu Drucksache 2563. Bonn 1961. S. 11. Spalte 2

"Diese Frage hängt mit dem Problem der Wettbewerbsgleichheit im Kreditgewerbe insoweit zusammen, als durch zusätzliche Sicherungsvorkehrungen für alle Kreditinstitute eine Sicherheit für die Fremdmittel erreicht werden kann, wie sie z.B. durch die Haftung öffentlich-rechtlicher Gewährträger gegenwärtig nur für bestimmte Kreditinstitute besteht."

Es kann hier nicht untersucht werden, ob eine Sicherungseinrichtung bei den Kreditbanken die gleiche Sicherheit für deren Einlagen zu bieten in der Lage sein wird oder gar eine größere, als es die Gewährträgerhaftung der Gründerkörperschaft bei den Sparkassen tut. Das hängt von der Ausgestaltung dieser Einrichtung ab, aber auch von dem Ausmaß und der Art der Bedrohungen, die man für die Zukunft unterstellen will. Gewiß ist, daß durch eine Einlagensicherung der Schutz für die Einleger erhöht wird und daß damit die Möglichkeiten wachsen, daß der Gesetzgeber das Privileg der Mündelsicherheit, das gegenwärtig nur den öffentlich-rechtlichen Instituten zugute kommt, zugunsten der privaten Kreditbanken umgestalten wird.

Kommt man auf Grund der vorangegangenen Diskussion der Argumente zu der Folgerung, daß eine gesetzlich normierte Einlagensicherung für den Sektor der Kreditbanken eingeführt werden sollte, so kann man nunmehr die Frage stellen, ob die anderen Sektoren in eine solche Einrichtung einzubeziehen wären.

Die Darstellung der deutschen Verhältnisse hat gezeigt, daß jedem der Sektoren: Sparkassen, ländliche Kreditgenossenschaften und Volksbanken, eine bestimmte Sicherung oder Elemente einer solchen eigen sind. Sie bilden einen Wesensbestandteil ihrer Eigenart und Eigenständigkeit. Das gilt sowohl für die mit der Gesamtorganisation der öffentlichen Sparkassen untrennbar verbundene Gemeindebürgschaft sowie die Anstaltslast als auch für die sich aus der Grundidee der Genossenschaft ergebende Haftpflicht der Genossen. Diese Sicherungen sind erprobt und bewährt, wenn auch im Bereich der Kreditgenossenschaften eine genauere Kenntnis der Garantiefonds für eine erschöpfende Beurteilung erwünscht wäre (1).

-
- (1) Auch die Deutsche Bundesbank kommt in Bezug auf die Garantiefonds der Kreditgenossenschaften zu der Auffassung, daß "deren praktische Bedeutung auch hinsichtlich ihrer Höhe noch einer Prüfung bedarf". o. V.: Das neue Kreditwesengesetz ... S.9

Der Wert einer Sicherung hängt nicht von ihrer Perfektion und ihrer Fundierung ab, sondern von dem Vertrauen, das ihr entgegengebracht wird. Dieses aber ist um so größer, je länger die Sicherung bestanden und mit Erfolg "gearbeitet" hat. Eine Auflösung einer bewährten Sicherung ist daher immer mit einem Verlust an Vertrauenskapital verbunden, der kaum durch die - in erster Linie rein organisatorischen - Vorteile einer neuen, einheitlichen Sicherung wettgemacht werden könnte (1).

Damit ist die grundlegende Frage : Globales System für alle Sektoren oder Einzellösungen ? im Sinne von Einzellösungen stark präjudiziert. Die eben erörterten Zusammenhänge dürften es somit vertretbar erscheinen lassen, eine elastische Lösung anzustreben ;

Es wird eine Sicherungseinrichtung der im vorangegangenen Kapitel entworfenen Art geschaffen. Ihr treten die Banken bei, da sie bisher über keine zureichende Sicherung verfügen (2). Gruppen, die ausreichende Sicherungen besitzen, können ausgeschlossen werden. Das wären die Sparkassen und die zwei Staatsbanken. Auch die Kreditgenossenschaften könnten von einem Beitritt freigestellt werden, sofern ihre solidarischen Sicherungseinrichtungen einen Ersatz bieten. Dazu wäre Voraussetzung, daß diese nicht nur veröffentlicht, sondern auch rechtlich zwingend festgelegt werden.

Die Einzel-Ausgestaltung der neu zu schaffenden Sicherungseinrichtung für die Banken könnte sich an das im vorigen Kapitel skizzierte Modell anlehnen. Da die Aufgabe im Schlußteil war, nur einige Grundgedanken wirtschaftlicher Art zu erörtern, müssen technische Einzelfragen und rechtliche Probleme, die über die im vorigen Kapitel dargestellten Gestaltungselemente hinausgehen, hier unberührt bleiben. Ihre Lösung hat zudem erst dann Interesse, wenn die Grundgedanken festgelegt sind. Zu diesem Bemühen sollten die vorangehenden Erörterungen einen Beitrag leisten.

(1) Vgl. H. Baumann : Rückblick ... S. 116

(2) Groß-, Regional-, Lokal-, Privat-, Spezial-, Haus- und Branchebanken. Hierher würden auch die 13 freien Sparkassen gehören.

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN LITERATUR

=====

Das Verzeichnis ist zunächst nach Ländern gegliedert, da der größere Teil der Literatur sich auf die besonderen Verhältnisse einzelner Länder bezieht. Die Reihenfolge der Länder entspricht der Folge der Länderkapitel im Darstellenden Teil der Arbeit. Die die Bundesrepublik betreffenden Titel sind in den ersten allgemeinen Abschnitt eingegliedert.

Bei jedem Land sind die Titel nochmals in folgende Untergruppen gegliedert :

- I. Gesetze und Gesetzentwürfe, Verordnungen, Satzungen und Entscheidungen.
- II. Offizielle und halboffizielle periodische Veröffentlichungen, statistische Nachrichten, Geschäfts- und Jahresberichte von Behörden, Verbänden und Firmen.
- III. Fachliteratur in Form von Aufsätzen, Büchern, Artikeln in Handwörterbüchern, Dissertationen, Kommentaren zu Gesetzen und redaktionellen Artikeln.

Innerhalb der Abschnitte sind die Titel alphabetisch angeordnet, und zwar im Abschnitt

- I. nach dem Anfangsbuchstaben des Gesetzes oder der Gesetzessammlung,
- II. nach dem Anfangsbuchstaben des Herausgebers,
- III. nach dem Anfangsbuchstaben des Autors oder, wo dieser nicht angegeben ist, des Herausgebers. Redaktionelle Veröffentlichungen sind am Ende aufgeführt, wobei anstelle des Autors "o. V." (ohne Verfasseramen) steht.

Redaktionelle Zeitschriften- und Zeitungsmeldungen rein nachrichtlichen Charakters und briefliche Mitteilungen von Verbänden und Behörden sind nicht aufgeführt. Wo sie verwendet sind, wird im Text in Fußnoten auf sie hingewiesen.

Gesetze und Verordnungen sind im Verzeichnis in der Regel nach ihrem Namen und/oder ihrer Nummer gekennzeichnet. Dagegen sind bei den außereuropäischen Bank- und Zentralbankgesetzen die Abdruckstellen in den amtlichen Gesetzblättern oder in anderen Veröffentlichungen stets angeführt.

I.

Anweisung der Deutschen Bundesbank über Mindestreserven (AMR) vom 16.4.1959. Herausgeg. von der Deutschen Bundesbank. Geschäftsbericht 1958. S. 62 ff.

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Bedürfnisprüfung bei Kreditinstituten, vom 10.7.1958 : Nr. I C 195/56 und I C 177/54 in NJW 1959. Nr. 13, S. 590 ff.
Nr. I C 205/55 in hektographierter Wiedergabe des Bundesverwaltungsgerichts

Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode : Drucksache 1114. Bonn 1959

Schriftlicher Bericht des Wirtschaftsausschusses (16. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen - Drucksachen 1114 und 2563 - und den vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Zinsen, sonstige Entgelte und Werbung der Kreditinstitute - Drucksachen 884, 2563 - Bericht des Abgeordneten Ruland. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode : Zu Drucksache 2563. Bonn 1961

Genossenschaftsgesetz. (Siehe Lang-Weidmüller, III !)

Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957. Herausgeg. von der Deutschen Bundesbank. Geschäftsbericht 1957. S. 121 ff.

Hessisches Sparkassengesetz. (Siehe Schlierbach, III !)

Gesetz über das Kreditwesen (1939), (Siehe Consbruch-Möller, III !)

Gesetz über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961

Sparkassen-Mustersatzung vom 26.8.1932. (Siehe Perdelwitz, III !)

Sparkassenverordnung, preußische, vom 20.7.1932. (Siehe Perdelwitz, III !)

II.

Bundesbank, Deutsche : Geschäftsberichte 1957 und 1958

Dieselbe : Monatsberichte 1958 bis 1961

Bundestag, Deutscher : Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959.
Mit Haushaltsgesetz 1959 vom 6.7.1959. Bundesdruckerei

- Genossenschaftskasse, Deutsche : Berichte über das 8.-10. Geschäftsjahr
(1957-1959)
- Genossenschaftsverband, Deutscher : Jahrbücher 1957 und 1958
- Derselbe : Statistik der Kreditgenossenschaften 1958
- Raiffeisenverband, Deutscher : Jahrbücher 1957-1959
- Sparkassen- und Giroverband, Deutscher : Jahresbericht 1958
- Verband der deutschen freien öffentlichen Sparkassen : Bericht über das
Jahr 1959

III.

- Achterberg, Erich : "1931". ZfK 1956. Nr. 18. S. 703 ff.
- American Bankers' Association : A Plan for Member Bank Reserve Re-
quirements. New York 1957
- Antoine, Kurt : Die genossenschaftliche Haftpflicht. Genossen-
schaftliche Schriftenreihe. Herausgeg. von G.
Schachtschabel. Heft 4. Heidelberg 1957
- Apfelthaler, Siegfried : Das Riskoproblem im Bankbetrieb. Wien 1939
- Arnold, Hans : Sparen mit Versicherungsschutz. Hdw. des Versiche-
rungswesens. Bd. 2. Darmstadt 1958. Sp. 1953 f.
- Baumann, Horst : Rückblick und Ausblick. Deutscher Genossenschafts-
tag 1959 Berlin. Herausgeg. v. Deutschen Genossen-
schaftsverband. Wiesbaden 1959. S. 101 ff.
- Consbruch, Johannes und Möller, Annemarie : Gesetz über das Kreditwe-
sen mit verwandten und zugehörigen Vorschriften.
3. Aufl. München und Berlin 1958
- Deumer, Robert : Die Gesetzgebung des Auslandes auf dem Gebiete
der Kreditbanken. Untersuchung des Bankwesens
1933. I. Teil. Bd. 2. Referat IV/1. Berlin 1933.
S. 271 ff.
- Eucken, Walter : Die Grundlagen der Nationalökonomie. Herausgeg.
von E. Preiser und anderen. Berlin, Göttingen,
Heidelberg 1959
- Fischer, Werner : Die Mindestreservpolitik der Zentralbank.
München 1949
- Fisher, Irving : "100 % Money". New York 1935
- Flies, Rudolf : Die Verhütung eines Bankzusammenbruchs nach
dem KWG-Entwurf. ZfK 1959. Nr. 20. S. 897

- Floss, Eberhard : Auswirkungen der Mindestreservepflicht unter besonderer Berücksichtigung der Sparkassen. Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen. Herausgeg. von Fritz Voigt. Bd. 4. Berlin 1956
- Forsthoff, Ernst : Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I. Allgemeiner Teil. 8. Aufl. München und Berlin 1961
- Forstmann, Albrecht : Geld und Kredit. Bd. I. und II. Göttingen 1952
- Fromm, Gerhard E. : Gegenseitigkeitsverein. Hdw. des Versicherungswesens. Bd. 1. Darmstadt 1958. Sp. 762 ff.
- Gnam, Arnulf : Darf das die Landeszentralbank tun ? ZfK 1955. Nr. 23. S. 844 f.
- Derselbe : Einlegerschutz im Kreditwesen. ZfK 1959. Nr. 8. S. 311 ff.
- Derselbe : Eine Lücke im Kreditwesen-Gesetzesentwurf. ZfK 1960. Nr. 9. S. 374 ff.
- Gutenberg, Erich : Einührung in die Betriebswirtschaftslehre. Die Wirtschaftswissenschaften. Herausgeg. von E. Gutenberg. Reihe A. Nr. 1. Wiesbaden 1958
- Habicht, Hermann : Kreditversicherung. Hdw. des Versicherungswesens. Bd. 1. Darmstadt 1958. Sp. 1209 ff.
- Hagenmüller, Karl F. : Bankbetrieb und Bankpolitik. Die Wirtschaftswissenschaften. Herausgeg. v. E. Gutenberg. Reihe A. Nr. 30. Wiesbaden 1959
- Hasse, Ernst : Die Krisenmaßnahmen des Jahres 1931. Untersuchung des Bankwesens 1933. I. Teil. Bd. 2. Referat II/4. Berlin 1933. S. 67 ff.
- Hölzer, Hartmund : Das Ende eines traditionsreichen Bankhauses. Der Volkswirt 1957. Nr. 5. S. 203 f.
- Hoffmann, Josef : Die neue Mustersatzung für Sparkassen : I. Sparkassenpolitische Leitgedanken. Die Sparkasse 1953. Nr. 8. S. 115 ff.
- Kalveram, Wilhelm/Günther, Hans : Bankbetriebslehre. Wiesbaden 1961
- Klebe-Türk-Weimar : Rechtsgrundlagen für die Geschäfte der Sparkassen und kommunalen Banken. Stuttgart 1958
- Kleinhaus, Joachim : Der Spareinlagenbegriff. Raiffeisenrundschau 1959. Nr. 5. S. 107 ff.
- Klüpfel : Austritt einer Gemeinde aus dem Gewährverband einer badischen Bezirkssparkasse. Die Sparkasse 1958. Nr. 15. S. 249 ff.

- Lang-Weidmüller : Genossenschaftsgesetz. Kommentar. 27. Aufl. bearbeitet von Johann Lang, Horst Baumann, Ludwig Weidmüller. Berlin 1959
- Linhardt, Hanns : Bankbetrieb. HdSW Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 529 ff.
- Derselbe : Bankbetriebslehre. I. Teil : Bankbetrieb und Bankpolitik. Bankwissenschaftliche Schriftenreihe. Herausgeg. v. H. Linhardt. Köln und Opladen 1957
- Meltzer, Hans : Das Depositenwesen in Deutschland. Untersuchungen über die Liquidität der Depositen-Institute und die Sicherheit der Depositengelder. Jena 1912
- Möller, Hans : Kreditversicherung. HdSW. Bd. 6. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 344 ff.
- Nordhoff, Karl : Die Maßnahmen der Reichsbank zur Verbesserung der Publizität, Liquidität und Solidarität der Banken. Untersuchung des Bankwesens 1933. I. Teil. Bd. 2. Referat III/5. Berlin 1933. S. 243 ff.
- Paulsen, Andreas : Liquidität und Risiko in der wirtschaftlichen Entwicklung. Ein Beitrag zur dynamischen Wirtschaftstheorie. Frankfurt am Main 1950
- Perdelwitz-Fabricius-Kleiner : Das preußische Sparkassenrecht. 2. Aufl. von Marquardt-Perdelwitz. Berlin 1937. Unveränderter Nachdruck 1955
- Schlierbach, Helmut : Kommentar zum Hessischen Sparkassengesetz (Lo-seblattausgabe). Stuttgart 1958
- Sprengel, Hans-Erhard : Staatsaufsicht und Bankaufsicht bei öffentlichen Kreditinstituten. Die Sparkasse 1950. Nr. 3. S. 29 ff.
- Derselbe : Sparkassenrecht-Bundes- oder Landesrecht ? Die Sparkasse 1952. Nr. 7. S. 99 ff.
- Derselbe / Capeller, Rupert : Die vermögensrechtliche Haftung des Sparkassenvorstandes. Heft Nr. 4. der Sparkassenhefte. Herausgeg. vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband. 2. Aufl. Stuttgart 1954
- Steffan, Franz / Diehm, Walter : Die Bayerische Staatsbank von 1780 bis 1955. Geschichte und Geschäfte einer öffentlichen Bank. Herausgeg. vom Staatsbankdirektorium. München 1955
- Stolzenberg, Günther E. H. : Die rechtliche Sonderstellung der Freien Sparkassen im deutschen Sparkassenwesen. Herausgeg. von der Hamburger Sparcasse von 1827. Hamburg 1956

- Stucken, Rudolf : Banken. (II) Theorie. HdSW. Bd.1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S.550 ff.
- Derselbe : Liquidität der Banken. HdSW. Bd.6. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S.629 ff.
- Veit, Otto : Volkswirtschaftliche Theorie der Liquidität. Frankfurt am Main 1948
- Derselbe : Liquidität. Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen. Bd.2. Frankfurt am Main 1957. S.1129 ff.
- Zwoll, Johann Hermann van : Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten. N.F. Heft 8. Berlin 1954
- o. V. Warum keine Depositenversicherung ? ZfK 1958. Nr. 22. S.953 f.
- o. V. Braunschweigische Staatsbank (Leihhausanstalt) 1765-1940. o.O.u.J.
- o. V. Das neue Kreditwesengesetz. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. August 1961. S. 3 ff. Insbesondere Abschnitt "Einlagensicherung". S.9/10

Vereinigte Staaten

I.

- Federal Deposit Insurance Act. Related Laws and Rules and Regulations. Herausgeg. von der FDIC. Washington 1951
- Federal Farm Loan Act with Amendments and Farm Mortgage and Farm Credit Acts. Herausgeg. v. G. G. Udell. Washington 1957
- Federal Home Loan Act, Home Owners' Loan Act 1933 and National Housing Act as amended through August, 1956. Herausgeg. vom FHLB Board. Washington 1956
- Federal Reserve Act, as amended to October, 1, 1935. Herausgeg. von der FDIC. Washington 1935
- Laws administrated by the Farm Credit Administration, as amended to January, 1, 1957. Herausgeg. von der FCA. Washington 1957

- Rules and Regulations for Insurance of Accounts. Herausgeg. von der FDIC.
Washington 1959
- Rules and Regulations for Production Credit Associations. Herausgeg. von
der FCA. Washington 1957
- Rules and Regulations for the Federal Savings and Loan System. Herausgeg.
vom FHLB Board. Washington 1959

II.

- Cooperative League of the U.S.A., The : Fact Book on Cooperatives
with 1957/8 Developments
- Farm Credit Administration : Annual Reports 1955/56 bis 1957/58
- Dieselbe ; Report of Operations of Production Credit Asso-
ciations. (1958)
- Federal Deposit Insurance Corporation : Annual Reports (1953-1958)
- Dieselbe ; Report to Insured Banks. (1958)
- Federal Home Loan Bank Board : Combined Financial Statements (1957,
1958)
- Derselbe ; Federal Savings and Loan Associations. (1958)
- Derselbe ; Source Book 1959
- Derselbe ; Annual Report 1958
- Federal Savings and Loan Insurance Corporation : 25th Anniversary
Report 1959
- Office of the Postmaster General : Report of Operations of the Postal
Savings System, 1958
- Federal Reserve Board : Federal Reserve Bulletin, (Monthly) 1958-1959

III.

- Achterberg, Erich : Zwischenbilanz der amerikanischen Depositenver-
sicherung. ZfK 1950. Nr.8. S.199 ff.
- Booth, Richard, A. : Sparkassen in den Vereinigten Staaten. Das Spar-
wesen der Welt 1956. Nr.5. S.170 ff.
- Breithut, R.C. : An Analysis of the Timing of Deposit Reductions
Prior to Suspension in a Selected Group of Banks.
FRB. June 1939. p.468 ff.

- Derselbe/Krost, Martin : Behavior of Deposits Prior to Suspension in a Selected Group of Banks. Analysis by Type of Deposit Holder. FRB. April 1939. p. 265 ff.
- Cahn, Ernst I. : Der Segen der Depositenversicherung. ZfK 1958. Nr. 17. S. 736 ff.
- Crowley, Leo T. : A stronger Banking System. Banking. January 1938. p. 89
- Derselbe : Two FDIC "Ifs". Banking. June 1938. p. 85
- Behrens, Carl F./Cramer, Edison H. : Insurance of Commercial Bank Deposits. FRB. February 1950. p. 141 ff.
- FDIC : Actuarial Data relevant to Deposit Insurance. FDIC: Annual Report 1957. p. 47 ff.
- Krost, Martin : Behavior of Deposits Prior to Suspension in a Selected Group of Banks. Analysis by Size of Account. FRB. March 1939. p. 178 ff.
- Federal Reserve Board : Staff Study on Assessments and Coverage for Deposit Insurance. FRB. February 1950. p. 151 ff.
- Gayer, A. D. : The Banking Act of 1935. The Quarterly Journal of Economics 1935/36 Vol. L. No. 1. p. 97 ff.
- Lübkes, Ilse : Die amerikanischen Federal Home Loan Banken. ZfK 1957. Nr. 14. S. 556 f.
- Dieselbe : Mutual Savings Banks in den U.S.A. ZfK 1957. Nr. 24. S. 926 f.
- McCabe, Thomas : Statement ... on S. 2822, a Bill "To Amend the Federal Deposit Insurance Act". FRB. February 1950. p. 146 ff.
- Mowbray, Albert H. : Insurance. Herausgeg. vom War Department. Washington 1944
- Pierson, Lewis E. : No Substitute for Soundness. Banking. June 1938. p. 82
- Podgajetz, Ija : Das genossenschaftliche Kreditsystem für die Landwirtschaft in den U.S.A. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 1959. Nr. 2. S. 167 ff.
- Runge, Hans Joachim : Versicherte Bauspareinlagen in den U.S.A. ZfK 1958. Nr. 4. S. 134 f.
- Schäfer, Max : Die Depositenversicherung in den Vereinigten Staaten von Amerika. Dissertation. Zürich 1941
- Stafford, Lawrence : Advisory Committee Does a Monumental Job. Banking. February 1957. p. 34 ff.
- Viner, Jacob : Recent Legislation and the Banking Situation. The American Economic Review 1936. Vol. 26. No 1. Supplement. p. 106 ff.

- Willett, Allan H.: The economic Theory of Risk and Insurance. Herausgeg. von David MacCahan. Philadelphia, London, Oxford 1951
- Williams, John H.: The Banking Act of 1935. The American Economic Review 1936. Vol.26. No.1. Supplement p.95 ff.
- Wilz, Anton : Die Bankenkrise in den Vereinigten Staaten von Amerika. Untersuchungsausschuß für das Bankwesen 1933. I. Teil. Bd.2. Referat IV/2. Berlin 1933. S.335 ff.
- o. V. Depositenversicherung in den USA jubiliert. ZfK 1959. Nr. 13. S.572 ff.
- o. V. Das Sparkassenwesen der Vereinigten Staaten. Das Sparwesen der Welt 1959. Nr.2. S.371 ff. (Unterlage für die 12. Winterversammlung der "National Association of Mutual Savings Banks" (New York))

Schweiz

- ### I.
- Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947. Bd.3. Bern 1950
- Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8.11.1934. (Siehe Kaderli-Zimmermann, III !)
- Bundesgesetz über die Schw.Nationalbank vom 7.4.1921 und vom Dezember 1953. (Siehe Kaderli-Zimmermann, III!)
- Entscheidung des Bundesgerichts zur Konkursprivilegierung vom 25.11.1937. Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichts Bd.63. III. S. 130 ff.
- Gesetz über die Basler Kantonalbank vom 20.11.1947. Ohne Ort u.J. Normalstatuten der schw.Raiffeisenkassen. ("Statuten der Darlehnskasse"). o.O. o.J.
- Pestalozzi, Anton/Wenner, Giovanni : Schweizerische Bankengesetzgebung mit weiteren Gesetzen. Zürich 1942
- Statuten des Verbandes Schw. Darlehenskassen. St. Gallen o.J.
- Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz vom 26.2.1935. (Siehe Kaderli-Zimmermann, III !)
- Zivilgesetzbuch von 1907

II.

- Bankgesellschaft, Schw.: Geschäftsberichte 1957 und 1958
Bankiervereinigung, Schw.: 47. Jahresbericht über das Geschäftsjahr vom
1.4.1958 bis 31.3.1959
Bankverein, Schw.: Jahresberichte 1957 und 1958
Genossenschaftliche Zentralbank : 31. Geschäftsbericht über das Jahr 1958
Kreditanstalt, Schw.: Geschäftsberichte 1957 und 1958
Nationalbank, Schw.: Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1958
Dieselbe : Geschäftsbericht 1958
Dieselbe : Monatsbericht Nr.9. September 1959
Volksbank, Schw.: Bericht über das 90. Geschäftsjahr (1958)

III.

- Ackermann, Ernst : Gemeindebanken. Siehe Kaderli-Zimmermann.
Dort S.239
Bankiervereinigung, Schw.: Stellungnahme zur Motion Rosset betr. Re-
vision von Artikel 15, II. Bankengesetz. AZ : E C
gr 713. Basel, 13.2.1959
Bigger, Damian : Die Raiffeisenkassen in der Schweiz. Ideologische
Grundlage und geschäftliche Entwicklung. Disser-
tation. Bern 1950
Daeniker, H.: Sparkassengeschäft. Siehe Kaderli-Zimmermann.
Dort S.485 ff.
Kaderli, Rudolph J.: Sparkasse. Siehe Kaderli-Zimmermann. Dort S.484 f.
Derselbe : Sparkassenguthaben. Siehe Kaderli-Zimmermann.
Dort S.491 f.
Derselbe : Sparkassenpfandrecht. Siehe Kaderli-Zimmermann.
Dort S.492 f.
Kaderli, Rudolph J./Zimmermann, Edwin : Handbuch des Bank-, Geld-
und Börsenwesens der Schweiz. Thun 1947
Ittensohn, Jacques : Schweizer Beispiel : "Wenig Staat". ZfK 1959.
Nr.1. S. 36 ff.
Thomayer, Eleonore : Bürgschaftsgenossenschaften in der Schweiz. ÖBA
1954. Nr.8. S.267 ff.
Vogel, Walter : Die Genossenschaft als Rechtsform für Bankunter-
nehmen nach schweizerischem Recht. Zürcher Bei-
träge zur Rechtswissenschaft. N.F. Heft 73. Aarau
1940

- Wittmer, R.: Kantonalkassen. Siehe Kaderli-Zimmermann.
Dort S.295 ff.
- o. V. Sparinstitute in der Schweiz. ZfK 1956. Nr.8.
S.276 f.

Frankreich

I.

- Code Rural. Artikel 699 (Fonds commun de garantie.) (Hektographierte Wiedergabe des Franz.Landwirtschaftsministeriums)
- Décret (28.5.1946) fixant les règles fondamentales de fonctionnement des banques de dépôts nationalisées et des banques du secteur libre
- Décret (6.1.1956) relatif à l'application de l'article 699 de Code Rural concernant le Fonds commun de garantie. (Hektographierte Wiedergabe des Franz.Landwirtschaftsministeriums)
- Loi (13.6.1941) relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire. (Siehe Documents Economiques)
- Loi (2.12.1945) relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit (Siehe Documents Economiques)
- Loi (17.5.1946) relative à l'organisation du crédit en France. (Siehe Documents Economiques)
- Documents Economiques. Tome Second : "Monnaie - Revenus - Echanges Internationaux". Herausgeg. von Jeanneney u. a.
Paris 1959
- Weitere Einzelgesetze sind im Text und in den Anmerkungen genannt

II.

- Banque de France : Compte rendu des opérations. Exercice 1958
- Banque Francaise de l'Agriculture; Assemblée Générale Ordinaire.
Exercice 1958

- Caisse Centrale des Banques Populaires : Assemblée Générale Ordinaire.
Année 1958. 37e Exercice
- Caisse Nationale de Crédit Agricole : Rapport sur la situation du Crédit
Agricole Mutuel 1955, 1957, 1958
- Chambre Syndicale des Banques Populaires : Crédit Populaire de France.
Assemblées Générales. Exercice 1958
- Commission de Contrôle des Banques : Rapport 1957, 1958
- Conseil National du Crédit : Douzième (Treizième) Rapport Annuel.
Année 1957 (1958)
- L'Office des Coopératives et des Collectivités : Annuaire Général 1958
- Ministère des Finances : Statistiques et Etudes Financières 1959, 1960
- o. V. : Rapport au Président de la République Française
sur les opérations des Caisses d'Epargne ordinaires
en 1957 (1958). Stat. et Et. Fin. 1959. Suppl. Nr.
126 p. 837 ff. (1960. Suppl. Nr. 135. p. 417 ff.)

III.

- Boulouis, Jean : Régime des Biens et Statut financier. Juris-Classeur
Administratif. Fasc. 158/11. 1953. Paris
- Derselbe : Structure des Entreprises nationalisées. Juris-Clas-
seur Administratif. Fasc. 156/11. 1953. Paris
- Charrière, H. : Le régime français des Caisses d'Epargne. 8me
Ecole d'Eté Internationale pour dirigeants de Cais-
ses d'Epargne. 1958. Herausgeg. vom Internationa-
len Institut des Sparwesens. p. 8 ff.
- Cluseau, Max : Réflexion sur la nouvelle organisation de crédit et
la nationalisation des banques. Revue de science
et législation financières. 1946. Nr. 3. p. 281 ff.
- Drago, Roland : Les crises de la notion d'établissement public.
Paris 1950
- Duez, Paul/Debeyre, Guy : Traité de droit administratif. Paris 1952
- Dupont, P.C. : Le Contrôle des Banques et la Direction du Crédit
en France. Finance et Economie Appliquée. Vo-
lume II. Paris 1952
- Dusault, Alain : Crédit Agricole Mutuel. Paris 1959
- Eichhorn, Gerd : Genossenschaften und Genossenschaftsrecht in Frank-
reich. Herausgeg. vom Institut für Genossenschafts-
wesen. Marburg 1957

- Ferronnière, Jacques : Frankreich. Banksysteme, nationale (V). HdSW. Bd.1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S.612 ff.
- Fourier, J. M. : Bilan de la nationalisation des banques. Droit social. Sept./Oct. 1952. p.515 ff.
- Frisch, Alfred : Ein Katalog der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs. Die öffentliche Wirtschaft 1956. Nr.4. S.18 ff.
- Hamel, Joseph : La nationalisation des grandes banques de dépôts. Résultats de quatre années d'expérience. Droit social. Janvier 1950. p.1 ff.
- Jacquignon, Louis : Le régime des biens des entreprises nationales. Essais et Travaux. Paris 1956. Tome I. et II.
- Martin, Jean : Les Banques privées. Banque 1955. Nr.103. p.20 ff.
- Montfajon, Pierre : Le Crédit populaire de France. Herausgeg. vom Crédit Populaire de France. Ohne Ort. (1957)
- Potut, Georges : Die Banken und die Organisation des Kredits in Frankreich. Wirtschaftsberichte der Creditanstalt-Bankverein 1956. Nr.25. S.20 ff.
- Raichlen, M.Ph. : La direction du Crédit en France depuis la loi du 2 décembre 1945. Droit social. Janvier 1948. p.43 ff.
- Rivero, Jean : Nationalisations. Encyclopédie Juridique. Paris 1959. p.433 ff.
- Stephani, Wilhelm: Die Sparkassen in Frankreich, insbesondere in Elsass-Lothringen. Die Sparkasse 1955. Nr.10. S.150 f.
- Spentsas, Georges N. : Organisation et Contrôle du Crédit Bancaire en France. Paris 1953
- Widmer, Robert : Die Entwicklung des französischen Handelsbankwesens nach dem zweiten Weltkrieg. Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St.Gallen. Reihe A. Heft 47. Zürich/St. Gallen 1956
- o. V. La Caisse des Dépôts et Consignations. Stat. et Et. Fin. 1953. Nr. 50. p.106 ff.
- o. V. Le Crédit Populaire. Stat. et Et. Fin. 1954. Nr. 67. p. 639 ff.
- o. V. Le Contrôle des Banques et du Crédit en France et à l'Etranger (Etude générale). Stat. et Et. Fin. 1956. Nr. 90 Supplément. p. 629 ff.

Norwegen

I.

- Act of April, 4th, 1924, concerning Limited Liability Banks (Joint Stock Banks). Übersetzung des Norwegischen Bankenverbandes. Hektographiert
- Law of June, 29th, 1932, concerning the establishment of a Guarantee Fund for Savings Banks, with amendments of June 1934, and April, 1956. Übersetzung des Norwegischen Sparkassenverbandes. Hektographiert
- Savings Banks Act of July, 4th, 1924, as amended. Übersetzung des Norwegischen Sparkassenverbandes. Hektographiert
- Statutes for the Guarantee Reserve Fund of the Norwegian Joint Stock Banks, adopted at the General Meeting on December, 15th, 1938. Übersetzung des Economic Research Institute of the Commercial Banks of Norway. Hektographiert.

II.

Norges Bank (Bank of Norway) : Bulletin. (1959)

III.

- Koefoed, Holger : Fondsbildungspläne in Norwegen. Bank-Archiv 1938. Nr.18. S.419 f.
- Petersen, Kaare : Norway. Congrès International pour l'étude des problèmes de l'épargne. Rapports Nationaux. Deuxième sujet. Paris 1957. p.41 ff.
- Tresvig, Archie : Die Entwicklung des Bankwesens in Norwegen. ÖBA 1956. Nr. VIII. S.262 ff.
- o. V. Ein Bankengarantiefonds in Norwegen. Bank-Archiv 1939. Nr.3. S.82 f.
- o. V. Norwegische Banken unter sozialistischer Lupe. ZfK 1950. Nr.15.S.361

Schweden

I.

- Lag om Sparebanker Nr. 416 v. 3.6.1955 (Sparkassengesetz). Svensk Författningssamling. o.J. Private Übersetzung
- Lag Nr. 419 v. 3.6.1955 (Änderung des Gesetzes über die Sicherheitskasse vom 15.6.1934) Svensk Författningssamling. o.J. Private Übersetzung
- The Swedish Banking Companies Act 1955. Herausgeg. von der Swedish Banks Association. Stockholm 1958

II.

- Sparbankernas Säkerhetskassa : Styrelse- och Revisionsberättelser (Bilanz- und Prüfbericht) för Ar 1958. Stockholm 1959
- Sveriges Riksbank : Arsbok 1958, 1959 (Mit Bankenstatistik mit englischen Erläuterungen zu den Zahlenangaben)

III.

- Norbeck, Olof : The Swesih Svings Banks. Fourth International Summer School for Savings Bankers. 1954. Herausgeg. vom Internationalen Institut des Sparwesens. p. 6 ff.
- Svenska Handelsbanken : The Swedish Banking System. Stockholm 1958
- Tiger, Lars : Sweden. Congrès International pour l'étude des problèmes de l'épargne. Rapports Nationaux. Premier sujet. Paris 1957. p. 97 ff.
- Vikbladh, Inge : Das schwedische Bankwesen. ÖBA 1957. Nr. III. S. 111 ff.
- Sahlin, Olof : Ein neues Sparkassengesetz in Schweden. Das Sparwesen der Welt 1955. Nr. 5. S. 186 ff.

Großbritannien

I.

Model Rules for Trustee Savings Banks. (Siehe Lawton, III !)

Savings Banks Act, 1949. 12 & 13, Geo.6. Chapter 13. Herausgeg. vom
King's Printer of Acts of Parliament. London 1949

II.

Bank of England : Reports 1958 und 1959

Barclay's Bank : Barclay's Bank Review 1959

Inspection Committee of Trustee Savings Banks : Sixty-Seventh Annual
Report. (1958)

Post Office Savings Bank : Account of all Deposits Received and Paid
during the year ended 31 st December 1957 ...
(and 1958)

Trustee Savings Banks Association : T.S.B. Yearbook 1959. Fakenham/
Norfolk 1959

Mutual Assistance Fund : Mutual Assistance Account, Balance Sheet as
at 20th November, 1958. Und : General Income
and Expenditure Account, Year ended 20th Novem-
ber, 1958. Beide hektographiert

III.

Fiddes, James R. : Der gegenseitige Hilfsplan der britischen Trustee
Savings Banks. Das Sparwesen der Welt 1952. Nr. 4.
S. 130 ff.

Derselbe : Der gegenseitige Hilfsplan der britischen Trustee
Savings Banks. Das Sparwesen der Welt 1954. Nr. 4.
S. 138 ff. (Abdruck oder Auszug aus : Journal of
the Savings Banks Institute. April 1954.)

Hawtrey, Ralph George : Großbritannien. Banksysteme, nationale (IV).
HdSW. Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956.
S. 604 ff.

Horne, Oliver : A History of Savings Banks. London, New York,
Toronto 1947

- Lawton, C.L.: Model Rules for Trustee Savings Banks with a Commentary. Herausgeg. von der T.S.B. Association. (London 1951)
- Peacock, A.T.: The Saving-Investment Problem in Contemporary Britain. Congrès International pour l'Etude des Problèmes de l'Epargne. Rapports Nationaux. Deuxième sujet. Paris 1957. p.49 ff.
- Scott, R.T.H.: Die britischen Trustee Savings Banks. Das Sparwesen der Welt 1952. Nr.3. S.89 ff.
- Trustee Savings Banks Association: Das neue Sparkassengesetz. Das Sparwesen der Welt 1958. Nr.3. S.119 f.
- o. V. Grande-Bretagne. L'Epargne personnelle. Stat.et Et. Fin. 1959. Nr.124. p.493 ff.

Österreich

I.

Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch

Bundesgesetz, betreffend den Verkauf von Aktien verstaatlichter Banken, vom 18.12.1956

Bundesgesetz, mit dem der Wirkungsbereich der Bundesregierung und der Bundesministerien hinsichtlich verstaatlichter Unternehmungen neu bestimmt wird und sonstige organisatorische Maßnahmen im Bereich der Bundesverwaltung getroffen werden, vom 22.7.1959

Bundesgesetz über die Verstaatlichung von Unternehmungen vom 26.7.1946

Mustersatzung 1941 für Gemeindesparkassen

Mustersatzung 1941 für Vereinssparkassen

Reichsgesetz über das Kreditwesen vom 25.9.1939, in der in Österreich geltenden Fassung

II.

Creditanstalt-Bankverein: Bericht über das Geschäftsjahr 1958

Credit-Institut, Österr.: Bericht über das Geschäftsjahr 1958

Länderbank, Österr. : Geschäftsbericht 1958

Nationalbank, Österr. (Direktorium) : Mitteilungen 1959 (Monatlich)

Statistisches Zentralamt, Österr. : Statistische Nachrichten 1959 (Monatlich)

Hauptverband der Österreichischen Sparkassen : Österr. Sparkassenzeitung 1959

III.

Adamovich, Ludwig : Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts.
1. Bd. Allgemeiner und formalrechtlicher Teil.
Rechts- und Staatswissenschaften Nr. 7/I. 5. Aufl.
Wien 1954

Creditanstalt-Bankverein : Das neue Sparkassengesetz. Monatsberichte
1957. Nr. 94. S. 4 f.

Beyer, F. : Die Struktur und die Arbeit des österreichischen
Sparkassenwesens. Sechste Internationale Sommer-
schule für Sparkassenleiter. 1956. Herausgeg. vom
Intern. Institut des Sparwesens S. 7 ff.

Hauptverband der österreichischen Sparkassen : Das Sparkassenwesen in
Österreich 1930-1955. Wien 1955

Kastner, Walther : Eine neue Aktiengattung. ÖBA 1957. Nr. III. S. 97 ff.
Derselbe : Das Verstattlichungsgesetz. Juristische Blätter 1946.
Nr. 20. S. 435 f.

Klauhs, Helmut : Die Entwicklung der Organisation der österreichi-
schen Kreditwirtschaft. ÖBA 1958. Nr. VIII. S. 287 ff.

Krasensky, Hans : Entwicklungen im österreichischen Kreditwesen seit
der Währungsstabilisierung. ÖBA 1959. Nr. V. S.
158 ff.

Landertshammer, Friedrich : Die Entstaatlichung der Großbanken. Wirt-
schaftliche Nachrichten. Sonderausgabe. Oktober
1952. o.S. (Nachdruck)

Sadleder, Walter : Angaben über das österreichische Sparwesen, mit-
geteilt in der Pressekonferenz zum Weltspartag 1958.
ÖBA 1958. Nr. XI. S. 411 ff.

Zahn, Josef : Gedanken zum Nationalbankgesetz 1955. ÖBA 1955.
Nr. XII. S. 374 ff.

o. V. Austria to Denationalize Great Commercial Banks.
The Statist. International Banking Supplement 1956.
December 15. p. 29 f.

- o. V. Österreichische Subventionswirtschaft. Neue Zürcher Zeitung. Nr.215 vom 7.8.1959. Blatt 7 (Fernausgabe)
- o. V. Neue Phase der österreichischen Bankwirtschaft. Neue Zürcher Zeitung. Nr. 345 vom 15.12.1956. Blatt 9 (Fernaussgabe)

Italien

I.

Regolamento del Fondo di Solidarietà e di Sviluppo delle Casse di Risparmio. Herausgeg. vom Italienischen Sparkassenverband. Rom 1958

Statuto der Banca Commerciale Italiana. o.O. u.J.

Statuto der Banca Nazionale del Lavoro. o.O. u.J.

Statuto des Banco di Napoli. o.O. u.J.

Statuto des IRI vom 12.2.1948. (Siehe Ministero dell' Industria e del Commercio, III !)

II.

Banca d'Italia : Bolletino 1959

Banco di Napoli : Report to the Annual Meeting held in Naples on April 28, 1959. Year 1958.

Banco di Roma : Bilanz per 31. Dezember 1958. 79. Geschäftsjahr

Italienischer Sparkassenverband (Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane) ; Annuario 1958-1959. Roma 1959

Derselbe : Jahresstatus 1957 und 1958 des Fondo di Solidarietà e di Sviluppo. Hektographiert. o.O. u.J.

III.

Ballardini, Achille : Die italienischen Sparkassen. Das Sparwesen der Welt 1954. Nr.2. S. 73 ff.

Banco di Roma : The Italian Banking System after the War. Review of the Economic Condition in Italy. Vol. VIII. May and July 1954. Reprinted (o.O. u.J.)

- Dones, G.L.: L'organisation des Caisses d'Epargne italiennes. Cinquième Ecole Internationale d'Eté pour dirigeants de Caisses d'Epargne. 1955. Herausgeg. vom Intern. Institut des Sparwesens. p.8 ff.
- Ministero dell' Industria e del Commercio : L'Istituto per la Ricostruzione Industriale. I.Studi e documenti. Turin 1955
- Saraceno, Pasquale : L'Istituto per la Ricostruzione Industriale. III.Origini, ordinamenti e attività svolta. Herausgeg. vom Ministero dell' Industria e del Commercio. Turin 1956

Island

- The National Bank of Iceland : Statistical Bulletin 1958. (Monatlich)
- Dieselbe : Annual Report 1958. (Abridged)
- Tresvig, Archie : Einiges über die Tätigkeit der Banken in den Nordstaaten, insbesondere in Dänemark, Finnland und Island. ÖBA 1957. Nr. VIII. S.274 ff.

Argentinien

- Ley de Bancos. Decreto-Ley 13127 v.22.10.1957. (Neues Bankgesetz)
Siehe : Disposiciones Legales ...
- Normas Bancarias de la Republica Argentina. Herausgeg. vom Ministerio de Finanzas de la Nación. Buenos Aires 1955.
(Altes Bankgesetz)
- Banco Central de la Republica Argentina : Normalización y saneamiento del sistema bancario argentino. Buenos Aires 1957
- Disposiciones Legales sobre Bancos y Moneda. Herausgeg. vom Banco Central de la Republica Argentina. Buenos Aires 1960
- Rastalsky, H.: Die neue Ordnung in Argentinien. (Prebisch-Plan) Recht der Internationalen Wirtschaft 1956. Nr.2. S.42 ff.

Brasilien

Decreto-ley 7661 v. 21. 6. 1945. Artikel 102. (Betreffend Konkursprivileg)
(Stand : 1959. lt. Schreiben der Bankenaufsichtsbe-
hörde) :

Decreto-ley 8495 v. 28. 12. 1945. Artikel 8. (Betreffend Konkursprivileg)
(Stand : 1959. lt. Schreiben der Bankenaufsichtsbe-
hörde)

Affonseca, J.A. / de Oliveira, J.G. : Die Bundessparkasse von Sao Paulo.
Das Sparwesen der Welt 1954. Nr. 3. S. 115 ff.

Costa Rica

Ley Organica des Sistema Bancario Nacional. Herausgeg. vom Sistema
Bancario Nacional. San José 1953. (Stand : 1961 .
lt. Schreiben des Banco Central)

Australien

An Act to Regulate Banking, to make provision for the Protection of the
Currency and of the Public Credit of the Common-
wealth, and for other purposes. No. 6 of 1959. (As-
sented to 23 rd April, 1959). A.J. Arthur, Common-
wealth Government Printer, Canberra

Dominikanische Republik

Legislación Monetaria y Bancaria de la Republica Dominicana. Heraus-
geg. vom Banco Central de la Republica Domini-
cana. Ciudad Trujillo 1955

Indien

The Banking Companies Act, 1949. The Banking Almanac 1960/61.
The Handbook on International Banking. Heraus-
geg. von Indian Business Publications. New Delhi.
o.J. Abschnitt : Bank Legislation. p. 1 - 51

Irak

Law for the Control of Banking, Nr. 34, of 1950. Iraq Government Gazette. Baghdad, Dated 22 nd April, 1950. No.16. p.129 - 139

Mexiko

Nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y sus reformas. In : Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. (Loseblattausgabe, ergänzt bis Oktober 1958). Herausgeg. von Informacion Aduanera de Mexico. Mexico 1954. p. 615 - 700

Nikaragua

Leyes Bancarias y Monetarias. Herausgeg. vom Banco Nacional de Nicaragua. Managua 1951

Paraguay

Ley de Bancos, Herausgeg. von El Arte, S.A. Asunción 1952. (Stand : 1956.lt. Schreiben des Banco Central)

Türkei

Gesetz Nr. 7129 vom 25.6.1958. (Inoffizielle Übersetzung des Türkischen Bankgesetzes durch die Deutsche Bundesbank. Unveröffentlicht.) Amtsblatt der Türkischen Regierung vom 2.7.1958. Nr.9944

Kuba

Banco Nacional de Cuba : Revista del Banco Nacional de Cuba. Insbesondere : Sección V. Resumen sobre Legislación Bancaria y Economica-Financiera. 1956-1959

Legislación Bancaria y Económico-Financiera. Herausgeg. vom Banco Nacional de Cuba. Bd. I. Abschnitt ; Seguro de Depósitos Bancarios. Ley-Decreto 384 de 9 de Septiembre de 1952. p.105-122. La Habana 1954

Bd. II. Abschnitt ; Seguro de Depósitos Bancarios. Ley-Decreto 1852 de 22 de Diciembre de 1954. p.77-80. La Habana 1956

The American Chamber of Commerce of Cuba ; Cuban Banking System and Regulations. Yearbook 1953 of the American Chamber of Commerce of Cuba. La Habana 1953

LEBENS LAUF

=====

Ich bin am 24. März 1934 in Kowno, USSR, damals Litauen, als erster Sohn des kaufmännischen Angestellten Hellmut Voigt aus Königsberg/Ostpreußen geboren. Ich besuchte die Volksschule in Königsberg und in Tilsit und trat dann nach häufigem Schulwechsel während der Flucht meiner Familie in den Jahren 1944/1945 in die Walddörferschule in Hamburg ein, wo ich im Frühjahr 1953 die Reifeprüfung bestand.

Vom Sommersemester 1953 bis zum Sommersemester 1956 studierte ich an den Universitäten Hamburg und - im Sommersemester 1955 - Berlin Volkswirtschaftslehre. Meine Hamburger Lehrer in den Wirtschaftswissenschaften waren neben anderen die Professoren Ritschl, v. Mühlenfels, Schiller, Seischab, Henzler, Jantke und Ortlieb, in den Rechtswissenschaften Raape, Menzel, Ipsen und Würdinger. In Berlin hörte ich bei den Professoren Kosiol, Paulsen, Thalheim und Bülow.

Ich beendete mein Studium im Mai 1957 mit der Diplomprüfung für Volkswirte an der Universität Hamburg, die ich mit "gut" bestand. Das Thema meiner Diplomarbeit, die ich bei Prof. Ortlieb fertigstellte, lautete: "Die gegenwärtige Diskontpolitik der Bundesbank. Darstellung der Diskussion und kritische Würdigung."

Von Mai 1957 bis Oktober 1958 arbeitete ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Außenwirtschaftsabteilung der Industrie- und Handelskammer Frankfurt.

Anschließend studierte ich bis Juni 1959 als Stipendiat des Auswärtigen Amtes am Europakolleg Brügge. In meiner Hauptarbeit untersuchte ich bei Prof. Jan Tinbergen einige Auswirkungen des Gemeinsamen Marktes auf Brasilien.

Seit Juli 1959 bearbeitete ich unter Leitung von Prof. Dr. Otto Veit das Thema der vorliegenden Dissertation, zunächst mit den Mitteln aus einem Forschungsdarlehen des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft. Ich war von März 1960 bis Juli 1961 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Agrarwesen (Prof. Dr. Priebe) tätig. Während meiner Frankfurter Aufenthalte setzte ich als vollmatrikulierter Hörer meine Studien in den Fächern Währungs- und Geldtheorie (Prof. Veit), Industrie- und Sozialpolitik (Prof. Napp-Zinn, Prof. Achinger), Betriebswirtschaftslehre (Prof. Loitsberger, Prof. Hagenmüller) und Agrarwesen (Prof. Priebe) fort.

Gegenwärtig arbeite ich im Sekretariat für Angelegenheiten des Auslandes der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main.

